



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas Departamento de Gestão de Políticas Públicas

**KEVEM BRENO FERNANDES DA CONCEIÇÃO**

**O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA AGENDA  
LEGISLATIVA**

Brasília – DF  
2023

KEVEM BRENO FERNANDES DA CONCEIÇÃO

**O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA AGENDA  
LEGISLATIVA**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Selma Maria  
Hayakawa Cunha Serpa

Brasília – DF  
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

CC7441 Conceição, Keven Breno Fernandes da  
O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA AGENDA LEGISLATIVA  
/ Keven Breno Fernandes da Conceição; orientador Selma Maria  
Hayakawa Cunha Serpa. -- Brasília, 2023.  
35 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --  
Universidade de Brasília, 2023.

1. Pandemia de Covid-19. 2. Agenda legislativa. 3.  
Políticas Públicas. I. Serpa, Selma Maria Hayakawa Cunha ,  
orient. II. Título.

KEVEM BRENO FERNANDES DA CONCEIÇÃO

**O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA AGENDA  
LEGISLATIVA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

KEVEM BRENO FERNANDES DA CONCEIÇÃO

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa  
Professora-Orientadora

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Professora-Examinadora

Brasília, 09 de janeiro de 2023

## AGRADECIMENTOS

Foram inúmeros os desafios que existiram durante todo o percurso dessa graduação, o maior deles, acredito que nem o aluno mais pessimista poderia imaginar, uma pandemia com circunstâncias terríveis em todos os âmbitos possíveis.

Viver a Universidade de Brasília (UNB) é uma experiência linda, única, enriquecedora, mas que também é desafiadora em vários sentidos. O lamento é de que parte dessa experiência tenha sido reduzida em face da necessidade de isolamento social vivida nos últimos anos. Costumo dizer que o clima da UNB só é o que é, pela vida que as pessoas levam a ela, pela interação da comunidade acadêmica e visitantes.

Agradeço a toda minha família, especialmente aos meus pais, que me forneceram todo o suporte necessário para que eu pudesse passar por essa jornada, tanto antes da faculdade, quanto durante.

Aos professores que muito me instruíram e corrigiram quando necessário, aos colegas que me forneceram suporte e me acompanharam, um agradecimento especial.

Não posso deixar de lembrar da Professora Selma, de quem tive o prazer de receber orientação e que foi a peça-chave para o desenvolvimento desse trabalho. Não mediu esforços para me direcionar para o melhor caminho e mostrou-se sempre disponível.

Por último, mas o mais importante, uma singela lembrança aos meus queridos familiares que se foram cedo e, infelizmente, não vão ter a oportunidade de acompanhar fisicamente em mais essa fase da minha vida. Até mesmo quando a memória não estiver em pleno funcionamento, serão lembrados com muito carinho e gratidão por cada momento vivido e ensinamento deixado. Jader, meu tio amado, que era a alegria na definição e deixou um vazio. Andréia Menezes, minha tia amada, que viveu com um sorriso no rosto e enfrentou tudo como uma guerreira. Margarida Rodrigues Gomes, minha tia amada, que era doce e encantadora.

## RESUMO

O presente trabalho busca corroborar com a produção acadêmica acerca de um dos marcos históricos vivenciados pelo mundo, que foi a pandemia de Covid-19, causada pelo SARS-CoV-2. Nesse contexto, os agentes políticos que representam o Estado não só tem o dever, como a obrigação, de promover políticas públicas em nível regional, estadual e nacional que abrandem os diversos efeitos negativos que diretamente, ou indiretamente, atingem a população, em especial a mais carente, que é a mais vulnerável em situações de calamidade. Assim, busca-se entender, através de um estudo da agenda legislativa em saúde, como os legisladores foram impactados e em que nível atuaram frente a essa situação que atingiu não só o Brasil, mas como todo o mundo. Para isso, aprofundando no cenário mencionado, foram consultados os mais diversos tipos de materiais acadêmicos, realizadas pesquisas bibliográficas e levantada a atuação dos parlamentares, através das proposições legislativas tramitadas no âmbito da Câmara dos Deputados. Iniciando as discussões, houve um debate sobre conceitos relacionados a formação de agenda, deveres estatais e sobre o processo de políticas públicas em geral. A partir disso, utilizando de pesquisa documental, foi analisado o grande impacto da pandemia na Câmara dos Deputados e a intensa movimentação dos atores.

Palavras-chave: Pandemia de Covid-19; Agenda legislativa; Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This present work intends to corroborate to the academic production about one of the historical milestones experienced by the world, the Covid-19 pandemic, caused by SARS-CoV-2. In this context, the political agents who represent the State not only have the duty, but also the obligation, to promote public policies at the each of the federal layers that mitigate the various negative effects that directly or indirectly affect the population, especially the most needy, who are the most vulnerable in calamity situations. Therefore, it is intended to understand, through a study of the legislative health agenda, how legislators were impacted and at what level they acted in the face of this situation that affected not only Brazil, but the whole world. For this, going deeper into the mentioned scenario, the most diverse types of academic materials were consulted, bibliographic research was carried out and the performance of parliamentarians was surveyed, through the legislative proposals processed within the scope of the Chamber of Deputies activity. Starting the discussions, there was a debate on concepts related to setting a schedule, state duties and on the public policy process in general. From this, using documentary research, the great impact of the Pandemic on the Chamber of Deputies and the intense movement of the actors was analyzed.

Keywords: Covid-19 pandemic. Legislative's schedule. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama do modelo de coalizão de defesa .....	18
Figura 2 - Busca da Câmara dos Deputados.....	20

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo de PLs totais e de que tratam do tema da saúde.....	24
Gráfico 2 - Comparativo de PLs que tratam do tema da saúde.....	24
Gráfico 3 - Temática da saúde durante os anos.....	25
Gráfico 4 - Temática da pandemia e ocupação da agenda total.....	26
Gráfico 5 - Temática da pandemia e ocupação da agenda de saúde.....	27
Gráfico 6 - Temáticas da pandemia.....	28
Gráfico 7 - Proposições por partidos - Pandemia.....	29
Gráfico 8 - Proposições por partidos - saúde.....	30
Gráfico 9 - Propostas x aprovação 2021.....	31
Gráfico 10 - Aprovação de proposições – saúde.....	32

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OMS - Organização Mundial de Saúde

ACF - Advocacy Coalition Framework

CF - Constituição Federal

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

LOS - Lei Orgânica de Saúde

PLS - Projetos de Lei

## Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A PANDEMIA.....	3
2.1 Panorama da pandemia.....	3
2.2 Aspectos Sócio-Econômicos sobre a Covid-19 .....	4
2.3 Os conflitos entre os poderes .....	6
3. O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	7
3.1 Sistema de crenças .....	9
3.2 Mecanismos de mudanças .....	10
3.3 Teoria da Escolha racional.....	11
3.4 Teoria da Escolha Racional x Teoria Institucional.....	12
4. O ESTADO E A SUA ATUAÇÃO.....	13
4.1 Conceituação e deveres.....	13
4.2 Deveres Fundamentais .....	14
4.3 Constituição Federal de 1988, direito à saúde e competências .....	15
4.4 O Combate à Pandemia e as obrigações do Estado .....	16
5. METODOLOGIA .....	17
5.1 Modelo de coalizões de defesa .....	18
5.2 Recorte temporal .....	19
5.3 Fonte de pesquisa .....	19
5.4 Procedimentos .....	21
6. RESULTADOS .....	23
6.1 Projetos de leis sobre saúde em números .....	23
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS.....	36

## 1. INTRODUÇÃO

No dia 11 de março de 2020 foi decretado pela Organização Mundial da Saúde que o mundo estava diante de uma pandemia, conhecida como a pandemia da Covid-19, o popularmente conhecido Corona Vírus. O primeiro caso foi registrado na cidade de Wuhan, na China, quando ainda pouco se conhecia sobre a doença (CALVACANTE, 2020).

Desde o alerta da OMS, em janeiro de 2020, em relação a possibilidade de um surto pandêmico da doença do novo Coronavírus (COVID-19/SARS-COV-2) e, em março de 2020, sua efetiva caracterização como pandemia, ainda instalada, fortes impactos foram gerados em toda população mundial (CEPAL; OPAS, 2020).

A partir daí, toda a sociedade teve que encontrar meios de adaptação para o novo contexto vivido. Hábitos que, antes, eram tidos como comuns, passaram a ser observados com outros olhares e tratamentos. Cidades populosas e com alto fluxo de pessoas, cotidianamente, assistiram ruas desertas diante da realidade enfrentada durante os primeiros meses do surto pandêmico (CAMBI, 2020).

A população passou a enfrentar, além dos impactos na saúde, fortes impactos também em suas economias. Em um estudo realizado no ano de 2021, foram analisadas as formas em que os brasileiros foram afetados pela pandemia: 50% dos entrevistados afirmaram que tiveram redução de renda durante a pandemia (MELONIO, 2021).

De acordo com o Painel Coronavírus (2020), canal oficial do Governo Federal para a comunicação sobre a situação epidemiológica da COVID-19 no Brasil, no dia 21/01/2023, o Brasil já se aproximava da marca de 700 mil óbitos registrados pela doença e próximo dos 37 milhões de casos confirmados.

Assim, considerando as dificuldades enfrentadas pela população brasileira, este trabalho está voltado para a atuação do setor público durante esse período. Nesse contexto, é esperado que partam dos agentes públicos as iniciativas que visam minimizar os terríveis efeitos desta crise mundial no cotidiano dos indivíduos. (MALTA, 2020).

Visando interpretar de que forma e em que nível as organizações brasileiras agiram no enfrentamento e combate à pandemia, é que nasceu a ideia desta monografia. Partindo de uma análise minuciosa sobre os trabalhos da Câmara dos Deputados, busca-se entender como se deu a atuação dos parlamentares nesse tema

e em que nível a pandemia alterou a agenda legislativa.

Assumindo o papel central das políticas públicas, como ressalta Capella (2018, p.14), ao traduzir trecho do trabalho de Parson (2007, p.51), “a noção segundo a qual o mundo estava cheio de enigmas e problemas que poderiam ser resolvidos por meio da aplicação de razão e do conhecimento humano está na base do desenvolvimento do enfoque de políticas públicas”, ancora-se então o dever da resolução às políticas públicas.

Desta forma, para análise das políticas públicas, são necessários modelos ou teorias que possibilitem a compreensão do seu processo de formulação, partindo das problemáticas, percorrendo a formação da agenda, a definição das alternativas para solução das problemáticas, a implementação da solução escolhida pelos atores, da execução e entrega dos bens e/ou serviços, o monitoramento e a avaliação dos resultados (CHAVES, 2021). Dentre esses, o modelo de Coalizão de Defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF) de Sabatier e Jenkins-Smith apresentado em 1988, é propício quando busca-se entender o processo político baseado no contexto da política (CHAVES, 2021). Tal modelo, conforme destacado por Chaves (2021), consiste na integração das fases do ciclo de políticas públicas, com destaque para definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política. O Modelo ACF destaca a importância das coalizões de defesa para a análise, dando foco para as singularidades como aprendizado e o comportamento das coalizões envolvidas, bem como as alterações na política, em longos períodos de tempo (CHAVES, 2021).

Um tema atual e tão relevante como o da pandemia, merece atenção especial dos pesquisadores mundiais na priorização de suas pesquisas. Não é segredo que essa doença afetou todo o globo, de norte a sul, de leste a oeste, quanto mais conhecimento for adquirido sobre cada um de seus pontos e especificidades melhor, especialmente levando em consideração que, futuramente, o mundo possa vir a passar por situações semelhantes.

Nesse contexto, em que os atores públicos são uma das principais barreiras da propagação dos efeitos de pandemias, considera-se de suma importância entender como são impactados diante de situações como essa e em que nível oferecem respostas à população.

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo geral, a partir de uma análise focalizada em dados e documentos, buscar averiguar em que nível a agenda em

saúde da Câmara dos Deputados foi afetada durante a pandemia e quais foram as respostas dadas a população a fim de enfrentar e amenizar os problemas dela decorrentes.

Quanto aos objetivos específicos, são os seguintes:

1. Identificar e descrever se houve significativa mudança na movimentação das proposições legislativas ou não;
2. Apontar como e em que nível os legisladores se movimentaram mediante iniciativas legislativas no combate à pandemia;
3. Estudar a produção legislativa do período em relação a pandemia e descrever sua tramitação;
4. Analisar interações e atores envolvidos na produção legislativa de políticas públicas de saúde no período do estudo (2019 e 2021).

Para o desenvolvimento deste trabalho, organizou-se sua apresentação em 7 capítulos, sendo que após a introdução, constam 6 capítulos. O capítulo 2 descreve as características da pandemia da Covid-19; os capítulos 3 e 4 abordam o referencial teórico, respectivamente sobre o processo das políticas públicas e sobre o Estado e a sua atuação; o capítulo 5 é relativo à metodologia; o 6 apresenta os resultados e, por último, o capítulo 7 é referente às considerações finais.

## **2. A PANDEMIA**

### **2.1 Panorama da pandemia**

A pandemia teve seu início registrado em 2019, quando a cidade de Wuhan, na China, apresentou um surto de pneumonia sem causa conhecida. Já em janeiro de 2020, foi identificado a nova face do coronavírus, o (SARS- CoV-2), como o responsável pela série de problemas respiratórios repentinos, como relatam Calvacante, Santos, Bremm, Lobo, Macário, Oliveira França (2020).

No Brasil, segundo Calvacante et al. (2020) somente em fevereiro foram atestados os primeiros casos, logo de início, uma série de medidas foram implementadas pelo poder público com a finalidade de postergar o avanço da doença e a explosão de casos no país. Ainda em fevereiro foi declarado no país estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.

De acordo com Aquino et al. (2020), a doença se caracteriza pela sua relativa baixa letalidade, em compensação, seu alto grau de transmissibilidade foi o que

despertou grande preocupação das autoridades em nível global, visto que, o número absoluto de mortes crescia rapidamente.

Diversos poderes públicos de variados países implementaram medidas semelhantes na tentativa de combate à Covid-19, de proteger a população e evitar a sobrecarga dos sistemas de saúdes:

(...)isolamento de casos, o incentivo à higienização das mãos, à adoção de etiqueta respiratória e ao uso de máscaras faciais caseiras; e medidas progressivas de distanciamento social, com o fechamento de escolas e universidades, a proibição de eventos de massa e de aglomerações, a restrição de viagens e transportes públicos, a conscientização da população para que permaneça em casa, até a completa proibição da circulação nas ruas, exceto para a compra de alimentos e medicamentos ou a busca de assistência à saúde (AQUINO ET AL, 2020, p. 2423)

Dito isso, resgatando a temática de formação da agenda governamental no contexto da pandemia de Covid-19, destaca-se dois fatores que influenciam diretamente nesse processo, segundo Rafael et al. (2020), a opinião pública e a mobilização da mídia, sendo a mídia protagonista na formação da opinião pública. Tendo as duas influências direta e indireta na execução das medidas de combate à Covid que foram relatadas acima e muitas outras que não tiveram destaque em um primeiro momento.

Por último, para Nunes e Barbosa (2017), Baumgatner e Jones, seguindo a lógica da Teoria da Racionalidade Limitada, caminham no entendimento de que os governos tratam de assuntos relevantes que surgem no sistema político (NUNES; BARBOSA, 2017). E, partindo disso, é que o presente trabalho busca entender como a agenda legislativa foi influenciada e como atuou, através do Deputados Federais, no enfrentamento à pandemia.

## 2.2 Aspectos Sócio-Econômicos sobre a Covid-19

Conforme já mencionado, o início da pandemia se deu na cidade de Wuhan, em Hubei, quando em dezembro de 2019 a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi informada pela China de caso de pneumonia em que pouco se conhecia sobre. Logo em janeiro, também na China, foi identificada a primeira morte em decorrência da doença até então desconhecida (SÁ, 2020).

Em menos de três meses da ocorrência do primeiro caso, a OMS passou a

utilizar, oficialmente, a nomenclatura de Covid-19 para a doença que, posteriormente, também foi chamada de Sars-Cov-2 (SÁ, 2020).

A COVID-19 passou a ser tratada de maneira singular em razão de sua criticidade que trouxe diversas barreiras ao mundo: sociais, econômicas, culturais. Trata-se de uma doença que rapidamente se espalha e, conseqüentemente, exponencialmente aumenta o número de pacientes com a forma grave da doença (SÁ, 2020).

Segundo Souza et al. (2020), são vários os fatores que influenciam a taxa de letalidade da doença, tanto idade, comorbidade, estilo de vida, quanto o acesso, ou não, a recursos hospitalares, podem influenciar diretamente na gravidade que a doença pode vir a alcançar. Ou seja, trata-se de uma junção de fatores que podem ser determinantes e não fatores individualizados.

O primeiro caso no Brasil ocorreu em São Paulo, em fevereiro de 2020. O primeiro óbito foi confirmado no mês seguinte e em abril o país já figurava no ranking de países com mais números de mortes e casos oficialmente confirmados, ocupando a décima primeira posição (SOUZA, et al. 2020).

Souza et al. (2020), em seu estudo, buscou entender a forma como a pandemia estava atingindo o Brasil, considerando as suas dimensões continentais. Como conclusão, observou-se que a análise dos perfis de morte por estados podia estar refletindo desigualdades sociais, econômicas e culturais, entendendo que as políticas públicas deviam ser heterogêneas, observando as singularidades de cada região.

Considerando o impacto sanitário, de início, é normal que questões relacionadas a impactos econômicos sejam deixadas em segundo plano inicialmente, contudo, a pandemia trouxe inestimável impacto nas economias ao redor do mundo. A título de comparação, têm-se a Peste Negra e a Gripe de 1918, que não fornecem bons parâmetros comparativos, uma vez que a primeira ocorreu há muito tempo e a segunda, pós-guerra mundial (GAMA NETO, 2020).

Como dito, a pandemia obrigou diversos governos ao redor do mundo a adotar medidas de isolamento social. De início, em muitos países, só atividades essenciais tinham permissão para manter o seu funcionamento: como hospitais, farmácias e outras atividades inerentes ao funcionamento da sociedade (GULLO, 2020).

A princípio a doença causou forte impacto no setor de transportes aéreo, não só pelas medidas de isolamento e distanciamento implementadas pelo governo, como também, antes disso, pelo próprio medo que acometeu a população acerca do risco

de contaminação. Assim, conseqüentemente, o setor de turismo internacional sentiu os efeitos da diminuição de circulação de pessoas (GAMA NETO, 2020; ACOSTA, 2021).

Ainda em março de 2020, o cenário de incertezas existentes devido à doença acarretou em uma desaceleração completa das economias mundiais em razão da desconfiança dos investidores. Investimentos que seriam feitos em um primeiro momento, foram postergados ao máximo em razão da instabilidade presente (COSTA; SILVA; ARRAIS NETO, 2021).

Segundo Costa, Silva e Arrais Neto (2021), as maiores economias do mundo sofreram forte impacto: Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Índia, Itália, Brasil e Canadá, sofreram diretamente e indiretamente nos diversos ramos de atuação.

No cenário nacional, pesquisa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas informou que as micro e pequenas empresas demitiram cerca de 9,3 milhões de funcionários no período compreendido entre março e abril de 2020 (MATTEI; HEINEN, 2020).

Percebe-se, com essas considerações, que a redução da demanda é uma das explicações para a desaceleração econômica. Em 2020, inicialmente, a previsão do PIB brasileiro era de crescimento econômico, contudo, com a chegada da pandemia, o Brasil fechou o ano com uma queda de 3,3% (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

Ainda, a redução da atividade econômica do Brasil ocasionou impacto direto na arrecadação de impostos. A relação é tida como simples, mais pessoas consumindo mais impostos sendo pagos, o contrário também é verdadeiro. Ou seja, o impacto ocorrido vai além do berço da população, recai diretamente sobre a máquina pública. Segundo a Receita Federal, a União arrecadou 6,91% menos em 2020 do que no ano anterior (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

### 2.3 Os conflitos entre os poderes

Durante os primeiros meses e no decorrer da pandemia de COVID –19 muitos foram os eventos de embate entre o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo. Em um dos casos mais marcantes, ainda em 2021, Rodrigo Maia, então presidente da Câmara dos Deputados à época, apontou que o Ex-Presidente, Jair Messias Bolsonaro, carregava culpa pelas mortes ocorridas no período, que giravam em torno

do número de duzentos mil (PODER360, 2021).

O Ex-Governador de São Paulo, João Dória, foi um dos principais opositores de Bolsonaro na temática de enfrentamento a Pandemia, em entrevista ao jornal Metrôpoles destacou que Jair pautava o Brasil pela cloroquina e pela morte, enquanto ele defendia a vacina e a vida (UOL, 2020).

O Ex-Presidente, que era publicamente contra as medidas de isolamento social, destacou o seu descontentamento com as restrições: “se o caos generalizado se implantar no Brasil pela fome, pela maneira covarde como alguns querem impor certas medidas restritivas para o povo ficar dentro de casa”. Por fim, Bolsonaro definiu como “palhaçada” as medidas restritivas (MENDES, 2021).

Conflitos entre políticos que representam tanto a sociedade como os entes federativos e que, assim, têm a obrigação de atuar para diminuir mazelas que chegam a população, reforçam a importância de se entender qual foi a resposta dada a todos os cidadãos no que concerne a atuação frente à pandemia.

### **3. O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas fazem parte de uma área de estudo ainda relativamente recente. No contexto europeu, por exemplo, surgem como resultado de trabalhos que se baseavam na explicação sobre o papel do Estado e na atuação do governo. Já nos Estados Unidos, não esteve inicialmente ligada ao papel do Estado, mas, na verdade, teve enfoque sobre as práticas dos governos, conforme exposto por Souza (2006).

Posto isso, são muitas as definições que as políticas públicas receberam ao longo do tempo, cada qual com sua importância particular e muitas se complementando. Souza (2006) destaca que Mead entendeu políticas públicas como uma das áreas que englobam o estudo da política que estudam o governo quanto as principais questões públicas. Já Lynn, enxergava como sendo um conjunto de ações realizadas pelos governos que resultam em efeitos específicos, esperados ou não (SOUZA, 2006).

Não surpreendentemente, as políticas públicas estão estritamente ligadas às agendas políticas, por meio destas que são definidas as políticas públicas prioritárias, conforme exposto por Capella:

O processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos

principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação (CAPELLA, 2018, p.9)

Capella (2018) define agenda como sendo de dois tipos, a sistêmica, de maneira geral, como sendo a reunião de assuntos que estejam em alta no âmbito da sociedade e, dessa forma, são interpretados como assuntos de relevância governamental. Posteriormente, aborda sobre outro tipo de agenda específica, a governamental.

Segundo Capella (2018), a agenda governamental, para se configurar em tal, deve receber atenção especial dos tomadores de decisões, independente se em âmbito local, estadual ou federal.

De acordo com Capella (2018), Rogers e Dearing, em complemento, trazem tipos diferentes de linhas de estudos sobre a temática, separando em: (1) agenda da mídia; (2) agenda pública e; (3) agenda das políticas públicas. A terceira, de grande pertinência para este trabalho, pois refere-se à priorização das questões problemáticas pelos governantes.

De todo modo, é possível observar uma particularidade, de que a agenda se mostra muito relevante no contexto das políticas públicas. De acordo com Souza (2003), estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda, podem ser muito promissores para a compreensão da política pública.

Essas premissas, ressalte-se, quando se fala em agenda e a sua formação, podem ser observadas desde o trabalho de Schattschneider, cujo estudo demonstra que esses temas foram uns dos que mais despertou a curiosidade da opinião pública e de pessoas do ramo (CAPELLA, 2018). Reforçado ainda por Kosicki (1993), que com o seu estudo observou que, entre 1972 e 1993, foram publicados cerca de 200 artigos e mais 12 livros sobre o tema.

Apesar disso, no contexto brasileiro, tem se mostrado uma linha de pesquisa ainda muita rasa e com inúmeras possibilidades a serem exploradas, conforme destacado por Faria (2003).

Cabe destacar, ainda, que se a ênfase do mainstream analítico continua a recair sobre os processos decisórios, as ideias e o conhecimento são muitas vezes cruciais para a compreensão de outra questão importante que tem sido relegada pelos pesquisadores do país: a da formação da agenda. (Faria,

2003, p. 23).

Calmon e Costa (2007) destacaram a grande importância no debate não só da agenda governamental por si só, como também a relevância do papel de cada ator nesse processo:

A importância de debater o papel dos atores na formação da agenda governamental deve-se às diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando a possibilidade de um item integrar a lista de políticas públicas. (CALMON E COSTA, 2007, p. 5).

Considerando isso, Fley (2000) ressalta o papel das novas redes de governança, em que as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo no que concerne à formação e definição de agendas.

Já Calmon e Costa (2007) direcionam o enfoque quanto a função do Poder Legislativo tanto na formulação de políticas públicas quanto na construção de uma agenda. Podendo a importância de determinado tema ser mensurada de acordo com a presença na agenda dos tomadores de decisões.

Outro setor que reúne atores da esfera governamental importantes na análise de uma política pública é o Poder Legislativo. Kingdon (1995) reconhece, em nível federal, senadores e deputados como tão importantes quanto o Poder Executivo no processo de formulação das políticas públicas. (CALMON E COSTA, 2007, p. 5). Estudos que examinam a agenda de políticas públicas, focalizam a variação na importância de determinados temas na agenda dos tomadores de decisão, especialmente os membros do Executivo e do Legislativo. (CALMON E COSTA, 2007, p. 2).

É neste contexto que se busca, com o desenvolvimento deste trabalho, considerando a relevância do Poder Legislativo na construção de uma agenda, identificar como os tomadores de decisões e, suas respectivas agendas, atenderam aos anseios da população e qual foi a movimentação da formação da agenda em saúde no ano de 2021, durante a pandemia de COVID-19 na Câmara dos Deputados.

### 3.1 Sistema de crenças

Assim como elucida Chaves (2021) em sua tese, a luz dos trabalhos de Weible e Jenkins-Smith (2016): coalizões de defesa são caracterizadas por serem formadas

por atores políticos chaves que possuem valores e crenças em comum ou ao menos próximo e assim ordenam suas ações em múltiplos meios para ter participação sobre processos decisórios de governos durante o processo de elaboração de políticas públicas.

Weible e Jenkins-Smith (2016) discutem sobre o funcionamento das coalizões, de acordo com Chaves (2021), para os mencionados autores, elas se relacionam em subsistemas estruturais moldados por oportunidades dentro de um longo prazo, ao mesmo tempo no curto prazo, os comportamentos se dão com base nos recursos disponíveis e outros fatores impulsionantes ou pela avaliação de custo benefício das possíveis perdas ou ganhos. A dinâmica que orienta as estratégias e a percepção dos atores em uma coalizão seguem as regras formais, ou não, que são intrínsecas ao processo político, estando inserido em um sistema usualmente estável, contudo, esse sistema está sujeito a mudanças conforme ocorram situações inesperadas que possam alterar as sensações recebidas pelos atores (CHAVES, 2021).

O sistema de crenças pode ser observado em 3 níveis, classificados em: núcleo duro (deep core beliefs), núcleo político, ou de políticas públicas (policy core beliefs) e aspectos instrumentais/secundários (secondary beliefs). Nessa ordem, o primeiro é o que possui menor flexibilidade, o segundo mais e o terceiro lidera (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

O núcleo duro se caracteriza por valores, certezas e crenças solidamente estabelecidas e que fazem parte das verdades próprias do indivíduo e que influenciam o subsistema. O núcleo de políticas públicas corresponde às estratégias particulares dos indivíduos, que objetivam assegurar que seu conjunto de princípios e certezas do seu núcleo duro esteja presente no processo político, dessa forma se mostra mais suscetível a mudanças do que o Deep Core. Finalizando, as crenças instrumentais, caracterizam-se por valores com menor rigidez e magnitude, são mais específicos (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

### 3.2 Mecanismos de mudanças

Alguns fatores tem o poder de moldar ou direcionar o comportamento dos atores para certos caminhos. São 6 principais fatores (i) colocação do autor no cenário político; (ii) opinião da população; (iii) obtenção de informações novas acerca do processo; (iv) movimentação de atores; (v) financeiro (vi) líderes que tem poderes para

influenciar coalizões (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Perceba-se que a opinião pública é um dos fatores que podem mudar o curso da atuação dos atores. Atores que antes percebem um tema de tal maneira podem, conforme conveniência, mudar o posicionamento no intuito de acompanhar a opinião pública e suas preferências gerando, assim, capital político (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Ainda, Segundo Capelari, Araújo e Calmon (2015), Sabatier e Weible enxergam algumas das causas que provocam mudanças nas políticas públicas, que estão foram do subsistema, no mesmo caminho, são 3: (i) fatores externos estáveis e dinâmicos; (ii) estruturas de oportunidades; (iii) perturbações externas (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Aqui, cabe ressaltar que os fatores dinâmicos estão relacionados com mudanças ocorridas em curto prazo e que, não necessariamente, são profundas e estruturais, como exemplo, é colocada a opinião pública como um dos possíveis fatores (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

As perturbações externas possuem igual relevância, uma vez que podem estar relacionadas a desastres. Por exemplo, a chegada de uma pandemia que tem o poder de impactar a opinião pública e, com isso, ocasionar mudança no comportamento tanto dos atores quanto das políticas públicas (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

### 3.3 Teoria da Escolha racional

A Teoria da Escolha Racional possui enfoque no individualismo, segundo ela, os indivíduos fazem suas escolhas com base em decisões que não são afetadas pelo coletivo, logo, as decisões racionais partem apenas dos indivíduos, de modo singular. Com base nas oportunidades disponíveis e na ponderação quanto ao interesse de cada um, é que são realizadas suas escolhas (COURA; CHAI, 2014).

Ainda, no âmbito interno ao Estado, Coura e Chai (2014) discorrem que as decisões que são realizadas não são dita como coletivas, por exemplo, com a influências de coalizões. O que ocorre, na verdade, são decisões individuais realizadas por atores que são limitados em níveis diferentes pela lei.

### 3.4 Teoria da Escolha Racional x Teoria Institucional

Tendo em perspectiva que o modelo racional percebe os eventos políticos como resultado de escolhas calculadas e respaldadas em regras, críticas ao modelo pautaram as teorias posteriores. Vieira (2017) discorre que March e Olsen não são entusiastas da teoria racional, considerando que destacam que o ordenamento político não surge apenas de fatores externos às instituições, mas também de movimentações que ocorrem no berço delas.

Na prática, à luz do defendido por Simon (1997), segundo Chaves (2021), os atores e grupos que elaboram e chegam a conclusões sobre as tomadas de decisões não tem realmente informações completas e tempo para comparar as diversas alternativas com suas correspondentes consequências, então não tomam realmente decisões ditas racionais (CHAVES, 2021).

Ao se falar em instituições, são muitas as definições e variações que receberam ao longo dos anos, contudo, é importante que se tenha em mente termos basilares que muitas vezes são apresentados. Segundo Nelson (1995, p. 80), apud Conceição (2002, p. 137), “referem-se à complexidade de valores, normas, crenças, significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular. Esta visão de instituições está viva e bem viva na moderna sociologia”.

De acordo com Gala (2003), em sua teoria institucionalista, no entendimento de Chaves (2021), o Estado possui papel fundamental na formulação de regras formais que ditam os limites do jogo. Logo, para se entender o sistema político e suas características centrais é necessário compreender como se porta o Estado. Seguindo esse raciocínio, não é apenas na ponderação dos atores que se encontra a valência das instituições, contudo, se faz presente, na atuação do Estado que, conforme melhor avaliação, será mais brando ou não quanto a efetivação das regras (CHAVES, 2021).

Conforme destacado por Chaves (2021), North (2018) caminha em sentido similar ao mencionado por Gala. O Estado estabelece uma série de regras formais e os atores se posicionam conforme esse regramento. Diante desse relacionamento, onde o Estado impõe regras e os atores a seguem, resultando nas organizações que são a base do ordenamento da sociedade.

## 4. O ESTADO E A SUA ATUAÇÃO

### 4.1 Conceituação e deveres

A definição de Estado ultrapassa conceitos que simplesmente o aproxima de meras burocracias as quais as pessoas não compreendem muito. Trata-se, de maneira geral, como a composição de diversas instituições que, são de caráter definitivo, e, através delas, atuam o governo que tem como responsabilidade exercer as funções do Estado por período certamente definido (HÖFLING, 2001). Através dessa forma de estrutura e organização, serão geradas políticas públicas tidas como essenciais à população.

Não é nenhuma surpresa para grande parte das pessoas que os direitos estão diretamente relacionados com os deveres, os primeiros precisam do último para existirem. De acordo com Faro (2013), o senso de que os seres humanos são, simultaneamente, sujeitos aos deveres e direitos foi construído ainda no mundo antigo.

Apesar disso, uma exagerada atenção no campo dos direitos resultou em negligência no campo dos deveres, o que, ironicamente, gera um efeito contrário do que se pode imaginar. O excesso de direitos e o esquecimento dos deveres, trabalha em campo oposto à efetivação do primeiro (FARO, 2013).

Faro (2013), em uma de suas reflexões, discorre que o Estado, através da atuação da Administração Pública, deve zelar e aplicar adequadamente a receita arrecadada através dos tributos, por meio da prestação de serviços e concretização de direitos, logo, pelas políticas públicas.

Assim, essa relação entre Estado e indivíduos, deveres *versus* direitos, é tida como simples:

(...) enquanto os direitos representam tudo o que o Estado deve proporcionar aos indivíduos, os deveres têm a ver com o que os indivíduos devem proporcionar ao Estado e à sociedade. Assumindo-se que o Estado seja uma grande empresa prestadora de serviços públicos e que precisa ter recursos, tanto para sua manutenção quanto para a realização de tais serviços, duas são as ilações a que se chega. Uma: a prestação estatal devida é a realização de serviços públicos. Outra: a formação de recursos para a manutenção estatal e para a realização dos serviços públicos constitui-se naquilo que é devido pela sociedade e por seus indivíduos, em especial por estes, por serem os sujeitos passivos tributários (FARO, 2013, p. 254).

Resumidamente, através do detalhamento acima, a relação pode ser entendida dessa maneira: Os indivíduos financiam o Estado que, por sua vez, tem o dever de utilizar dos meios disponíveis para concretizar a efetivação dos direitos dos indivíduos. O Estado o faz através das políticas públicas, já os indivíduos através dos tributos (FARO, 2013).

#### 4.2 Deveres Fundamentais

Hoje são conhecidos os mais diversos tipos de constituições ao redor do mundo, contudo, o Código de Hamurabi foi o pioneiro dispositivo de leis que se tem conhecimento. Nesse dispositivo, são defendidos preceitos de temas como a vida, o direito de propriedade e a família (SILVA, 2006).

Segundo Silva (2006), o código foi gravado em uma stela de basalto negro, podendo ser resumida como uma pedra em formato de trapézio, em torno do século XVII a.C. Alguns dos temas defendidos por ele permanecem até os dias atuais em alguns pontos do mundo, como o princípio de talião (SILVA, 2006).

Séculos depois, foram unidas diversas crenças do cristianismo com os pilares que moveram a Revolução Francesa, resultando na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Nela, estavam contidos critérios universais considerados humanizados válidos a todas as pessoas (SILVA, 2006).

Ainda no ano de 1948, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual a Constituição Federal Brasileira de 1988 utilizou como uma de suas bases. A partir daí, os cidadãos passam a ter atuação importante na defesa dos direitos humanos, entra uma participação ativa que pressiona o Estado a cumprir com o seu papel junto aos indivíduos (SILVA, 2006).

A Constituição Federal de 1988 traz consigo direitos conhecidos como fundamentais e que apresentam diversas outras nomenclaturas, também são chamados de direitos do homem, direitos naturais, direitos individuais, entre tantas outras formas (ABREU, 2006).

Abreu (2006, p.2) destaca um trecho que bem define a expressão mais utilizada, como direitos fundamentais:

“Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento

jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.” (SILVA, Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 182.)

Os Direitos e Garantias Fundamentais foram destacados em cinco capítulos na Constituição Federal de 1988: Direitos individuais e coletivos, direitos sociais, e direitos de nacionalidade, direito políticos e direitos relacionados à existência, organização, e a participação em partidos políticos (SILVA, 2006).

Os direitos individuais, primeiramente mencionados, estão ligados com direitos fundamentais que são inerentes à vida e à liberdade. Já os sociais, são voltados a toda sociedade, como educação, segurança e saúde (SILVA, 2006). Como pode ser observado, ambos tratam, direta ou indiretamente, ao direito da saúde.

Os direitos e garantias mencionados não são um agrado por parte do Estado, os seres humanos, ao nascer, já sofrem das benesses ou malefícios advindos de cada um deles. E, ainda, cabe a toda a sociedade, como possuidora de deveres e direitos, buscar com que sejam garantidos, como previsto (SILVA, 2006).

Costa e Ianni (2018), nas últimas considerações de sua obra, corroborando com o ponto mencionado acima, destaca que o cidadão ideal é formado por três principais pilares: (i) precisa se sentir parte importante do todo (ii) deve atuar politicamente ou coletivamente e; (iii) saber que possui direitos e deveres.

#### 4.3 Constituição Federal de 1988, direito à saúde e competências

As primeiras Constituições no Brasil pouco contribuíram com a temática de saúde. As de 1824 e 1891 não possuíam referências diretas sobre o tema. Já em 1937 a defesa da saúde entrou em pauta, estava prevista como uma competência exclusiva da União, os Estados poderiam legislar sobre a matéria diante de eventuais insuficiências, especialmente as regionais. (REISSINGER, 2008).

Em 1946 a União permaneceu com a competência de legislar sobre os aspectos gerais da saúde. Em 1967 poucas mudanças quanto ao tema, sendo replicado o que estava contido na anterior. Como diferenciação, a Constituição Federal de 1967 recebeu, posteriormente, uma Emenda Constitucional em 1969, por meio da qual estava previsto o direito de previdência social aos trabalhadores no caso de doença (REISSINGER, 2008).

Somente com a Constituição Federal de 1988, após período de ditadura militar, que o texto passou a elencar de forma direta e amplamente direitos que antes eram suprimidos. A saúde passa a ganhar visibilidade e se consolida ao longo de todo o texto constitucional (BRASIL, 1990).

Logo de início (art.6º), a saúde, ao lado da alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, é reconhecida como um direito social que deve ser garantido (BRASIL, 1990).

Nas centenas de artigos do documento, é possível observar que todos os entes federais possuem, de alguma forma, competências na área da saúde. Por exemplo, nos artigos 21 e 22 há previsões de competências materiais e legislativas exclusivas da União. No artigo 23 competências concorrentes aos três entes. Já no artigo 24 estão previstas competências suplementares dos Estados e Municípios (BRASIL, 1990).

Folheando a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 23, tem-se a definição de algumas competências que são comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre elas está a seguinte: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 1990).

Ainda, aprofundando-se um pouco mais, é ressaltado no artigo 196 da CF, que a saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990).

O trecho acima possui grande impacto e merece o devido destaque, a saúde não só é um direito de todos, como o Estado deve garantir que o risco da população de entrar em contato com qualquer doença que seja deva ser minimizado através da sua atuação com os meios que tem disponíveis. O texto ressalta, ainda, que a efetivação do direito em comento independe da condição econômica

#### 4.4 O Combate à Pandemia e as obrigações do Estado

O Sistema Único de Saúde, que é popularmente conhecido como SUS, foi precedido pelo antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

– INAMPS. O INAMPS foi extinto em 1992, dando lugar ao SUS. O SUS encontrou previsão no art. 198 da Constituição Federal, como meio de democratizar o acesso à saúde. (REISSINGER, 2008).

As Competências do SUS estão elencadas no artigo 200. No inciso II do artigo mencionado, está descrito o seguinte: “executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador”.

A Lei Orgânica de Saúde (LOS), 8.080/90, trata sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, de acordo com o que está destacado em sua ementa. Adentrando em seu texto, pode-se observar que a definição de vigilância sanitária:

Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde (BRASIL, 1990).

A Mesma lei define, também, o que pode ser entendido como vigilância epidemiológica:

Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos. (BRASIL, 1990).

Subentende-se, dessa forma, que como é o papel do SUS executar tais ações, logo, também é uma função do Estado, que responde pelo Sistema Único de Saúde. E, dada as descrições colocadas acima, é possível concluir que é dever do estado combater pandemias, bem como adotar medidas para que essas tenham seus danos reduzidos de modo que não se propaguem ou agravem.

## **5 METODOLOGIA**

Para o estudo da formação da agenda é necessário a adoção de modelo para identificação das variáveis a serem estudadas. Desta forma, entende-se que o Modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF) apresenta a estrutura

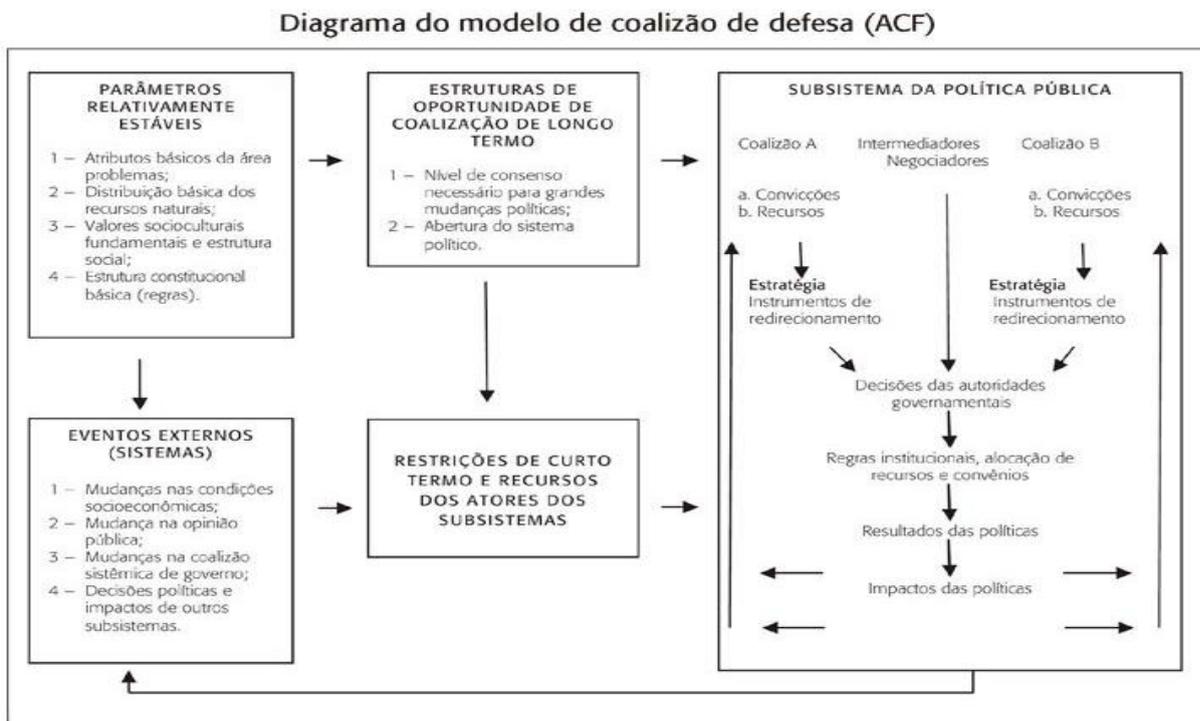
conceitual adequada o desenvolvimento do trabalho.

### 5.1 Modelo de coalizões de defesa

As coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework -ACF) são entendidas segundo Dias (2009, p. 30), apud Souza e Secchi (2014, p. 943), como “grupos de atores que se organizam, formal ou informalmente, com o objetivo de exercer pressão sobre uma determinada política pública, e assim, influenciar seu resultado”. Tal modelo consegue destacar aspectos como o aprendizado e o comportamento das coalizões, assim como as mudanças na política.

Como pode-se notar na figura 1, traduzida por Oliveira (2011) apud Souza e Secchi (2014), que exhibe o modelo ACF de maneira esquemática, evidenciando o que seus criadores almejavam. A partir dela, é possível compreender os pilares das coalizões que estão imersas no subsistema da política, e quais são as motivações externas que movimentam as oportunidades e constrangimentos (SOUZA; SECCHI, 2014).

Figura 1 - Diagrama do modelo de coalizão de defesa



Fonte: Sabatier e Weible (2007:202), tradução de Oliveira (2011:18).

Fonte: Sabatier e Weible (2007:202), tradução de Oliveira (2011:18) apud SOUZA, L. R. DE; SECCHI, L., 2014.

## 5.2 Recorte temporal

A metodologia de análise dos dados e fenômenos que ajudam a compreender os processos que desenham as pistas do entendimento dos objetivos deste trabalho se concentram em visualizar movimentações e ações que ocorreram no período de 2019 a 2021. O tempo escolhido tem o propósito de analisar o cenário anual anterior a pandemia do Covid-19, que tem seu início/impactos no Brasil em 2020, ou seja 2019, até seu controle no território nacional ao fim de 2021, com as campanhas de vacinação. Foram utilizados, pontualmente, como forma de complementação, os anos de 2017 e 2018.

## 5.3 Fonte de pesquisa

A pesquisa tem como foco o Congresso Nacional, especificamente a Câmara dos Deputados, na qual atuam os legisladores. Anualmente são discutidas uma grande quantidade de propostas de políticas públicas dos mais diversos assuntos e, parte delas, terão grande importância para o desenvolvimento desse trabalho.

O sítio eletrônico da Câmara ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)) contém a reunião de inúmeros documentos que descrevem os variados trabalhos exercidos pelo órgão. São registros de toda a atividade legislativa como, por exemplo, ata de reuniões, requerimentos, propostas de projetos e de emenda à constituição, dentre outros.

Assim, a pesquisa em questão utilizou, em um primeiro momento, a aba voltada as proposições de projetos de lei realizadas e tramitadas no âmbito do órgão (<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>).

Vale destacar que o objeto a ser pesquisado seria bastante extenso se não houvesse a delimitação, levando em consideração as centenas de milhares de iniciativas que tramitam anualmente. Desse modo, não haveria tempo hábil para a conclusão da pesquisa, logo, visando a delimitação do objeto, é que foi realizada a limitação.

O norte principal, claro, voltou-se para as proposições de PLs (projetos de leis) que possuem proximidade com a temática de saúde e, especialmente, aquelas que versem sobre a pandemia. Proposições que estão relacionadas ao uso de máscara, distanciamento social, vacinação e auxílio emergencial receberão especial atenção.

A natureza da pesquisa é qualitativa na medida em que busca-se observar a formação da agenda do legislativo, o comportamento dos representantes eleitos frente a pandemia, no entanto utiliza-se dados quantitativos, considerando que tratar-se de elementos quantificáveis, número de projetos de lei, e, partindo desses dados, será realizada uma análise descritiva mediante a quantificação das categorias previamente definidas, com o objetivo de observar certas tendências.

O trabalho está voltado para um caráter mais descritivo, buscando visualizar eventuais movimentações a partir da coleta dos dados. O fenômeno será descrito e as suas principais características abordadas e apontadas, contudo, não será realizada análise a fundo quanto ao mérito dos projetos de lei utilizados neste estudo. Tampouco foi possível a investigação do comportamento das coalizações nas discussões e aprovação dos projetos.

No entanto, para viabilizar a pesquisa, ressalte-se, a busca documental está presente de forma abundante, uma vez serão utilizados alguns relatórios disponibilizados de forma pública pela Câmara dos Deputados.

Figura 2 – Busca no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados

Refine sua busca

Em tramitação

Não 96252

Sim 29856

Ano

2023 2

2022 2460

2021 3951

2020 4696

2019 5403

2018 1812

2017 2668

2016 2527

Tipo de proposta

Projeto de Lei 126108

Resultado

Aprovado 9387

Exibindo resultados de 1 a 20 de 126108 encontrados.

Ordenar por: relevância

Adicionar em Minhas Proposições

Acompanhar por e-mail

Gerar relatório...

Versão para impressão (limitada a 5000 documentos)

PL 2546/2022

**Autor:** José Nelto - PP/GO

**Ementa:** Dispõe sobre a participação em eventos e competições esportivas oficiais do estudante atleta regularmente matriculado nas instituições de ensino da rede pública e privada, na forma que especifica.

30/09/2022 18:30

PL 2554/2022

**Autor:** Joceval Rodrigues - CIDADANIA/BA

**Ementa:** Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que Institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre desembarque em locais alternativos de veículos do sistema de transporte público coletivo rodoviário.

Fonte: Sítio eletrônico da Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados

Conforme a Figura 2, buscando a partir de uma página específica, em atividade legislativa no site da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>), constam as mais diversas proposições

realizadas com o passar dos anos que lá tramitam ou tramitaram. Cabe destacar que o site oferece diversas possibilidades para a realização do download dos dados. Conforme a figura 2, por exemplo, é possível filtrar as propostas pelo ano, tema, tipo e destacar apenas as que foram aprovadas ou reprovadas.

A partir do sítio eletrônico informado, foram realizados os downloads dos relatórios dos anos de 2019 e 2022 e, complementando, os relatórios dos anos de 2017 e 2018. Com base nos dados e informações coletadas, foi feito um estudo comparativo a partir dos dados obtidos de cada ano (2019 e 2021), para se entender qual foi a influência da pandemia na agenda legislativa. A ideia central está ligada à compreensão das principais diferenças presentes na agenda nos anos utilizados como referência. Dessa maneira, com a interpretação dos dados, espera-se entender o quanto a agenda legislativa em saúde foi impactada com a pandemia descrevendo esses impactos, assim como, observar a atuação dos deputados (atores relevantes).

#### 5.4 Procedimentos

A partir dos dados extraídos do portal da Câmara dos Deputados foi elaborada uma planilha em formato Excel, que é um editor de planilhas disponibilizado pela Microsoft. Como forma de organização e separação em categorias, a planilha foi dividida em 7 principais abas, ou seja, 7 planilhas diferentes, cada uma com especificações diferentes. Cada uma das abas armazenam dados de proposições de projetos de lei, sendo dois critérios de separação: o ano ou a temática específica.

Primeiro, é importante deixar evidente que as abas possuem as mesmas quantidades de categorias (colunas) e nomeações idênticas, são 6 colunas: (a) número do projeto de lei; (b) ementa que define a matéria de cada projeto; (c) o autor; (d) o partido do autor; (e) a situação e; (f) o link de referência para cada proposta.

Com os dados distribuídos uniformemente ao longo das 5 abas, foram definidos os parâmetros (critérios de análise) que serão abaixo discutidos e, assim, as abas foram contrapostas entre si, tanto as que tratavam do mesmo ano, quanto as que abordavam anos diferentes.

A primeira aba, é relativa ao total de PLs datados do ano de 2019 que foram propostos no âmbito da Câmara. Dentro do universo total de PLs do ano de 2019, existem os PLs de 2019 que tratavam unicamente sobre a saúde, conforme categorização da própria Câmara dos Deputados. Dessa forma, os dados que

discorriam apenas sobre saúde foram disponibilizados na segunda aba da planilha. Partindo disso, com o total de projeto de cada uma, foi possível realizar uma análise comparativa entre o total de projetos e só os que são relativos a saúde, conforme apresentado no gráfico 1, apresentado no capítulo dos resultados.

As 4 últimas abas são relacionadas aos projetos do ano de 2021 propostos no âmbito da Câmara. A primeira, assim como anteriormente, diz respeito ao total de projetos. A segunda, mantendo o padrão, aos projetos relacionados diretamente a saúde. Assim como anteriormente, a totalidade dos dados foi utilizada para a geração do gráfico 1 que, além de realizar a comparação total *versus* saúde em 2019, também comparou quanto ao ano de 2021.

O gráfico 2, também disposto no capítulo dos resultados, apresenta o desmembramento do gráfico 1 que é composto pela comparação entre os dois anos estudados. Nesse gráfico, no intuito de dar destaque, abordou-se apenas a totalidade projetos de saúde nos anos de 2019 e 2021. Tão importante quanto as abas anteriores, a quinta aba, contém parte do todo da temática de saúde em 2021. Foram destacados apenas os projetos de lei que discorriam de forma direta sobre a pandemia e os seus desdobramentos.

Considerando que os dados mencionados anteriormente tratavam de saúde de maneira geral, mas a primeira vista, não estavam divididos por tema, foi necessária a realização de definição de subcategorias de análise. Assim, utilizando-se a coluna da ementa, que descreve de forma objetiva as proposições, foram definidos critérios objetivos no intuito de identificar apenas os projetos de interesse.

Para isso, todos os PLs de saúde do ano de 2021 foram categorizados a partir dos seguintes termos: (i) covid; (ii) corona vírus; (iii) pandemia; (iv) SARS-CoV-2; (v) vacina; (vi) imunização/imunizações; (vi) hidroxiquina; (vii) ivermectina; (viii) auxílio emergencial; (ix) emergência em saúde pública; (x) passaporte sanitário; (xi) álcool em gel (xii) isolamento; (xiii) máscara e; (xiv) calamidade pública. Feito isso, com os dados resultantes da categorização, foi gerada uma nova aba especificamente sobre a pandemia.

Com a subcategorização destacada acima, foi possível gerar uma comparação entre o todos os projetos de saúde em 2021 e os projetos especificamente relacionados à pandemia, os gráficos 4 e 5 apresentam os resultados desse refinamento.

Ainda, especificamente sobre a pandemia, foram levantadas as principais

temáticas presente, para isso, foi realizada uma nova subcategorização, na aba em questão, de acordo com estes termos: subcategoria auxílio (auxílio, pensão); subcategoria vacinação (vacina, imuniza, passaporte); subcategoria contratação de profissionais (médico, convoca, contrata); por último, a categoria equipamentos de proteção (máscara, álcool em gel). Feito isso, foi gerado o gráfico 6.

Ainda, a partir do levantamento dos dados especificamente da pandemia, foi analisado o perfil partidário dessas proposições, utilizando da coluna relativa aos partidos. Foram contabilizadas a quantidade de proposições realizadas por cada partido e, assim, foi gerado o gráfico 7.

Da mesma forma, utilizando da coluna dos partidos, foi levantado o quantitativo de propostas por cada partido nos anos de 2019 e 2021 voltadas para a saúde. Foram contabilizadas a quantidade de proposições realizadas por cada um, que gerou o gráfico 8. É importante salientar que algumas propostas de projetos foram realizadas por autores de diferentes partidos, por exemplo, PT, PSOL e PDT. Nesses casos, cada partido recebeu uma contabilização, para fins de registros.

Por último, foi realizada uma comparação entre números absolutos do total de propostas de saúde e aquelas que foram efetivamente aprovadas. Ainda, desses processos, foram destacados os que possuem relação com a pandemia, utilizando do mesmo método de subcategorização informado anteriormente.

## **6 RESULTADOS**

### **6.1 Projetos de leis sobre saúde em números**

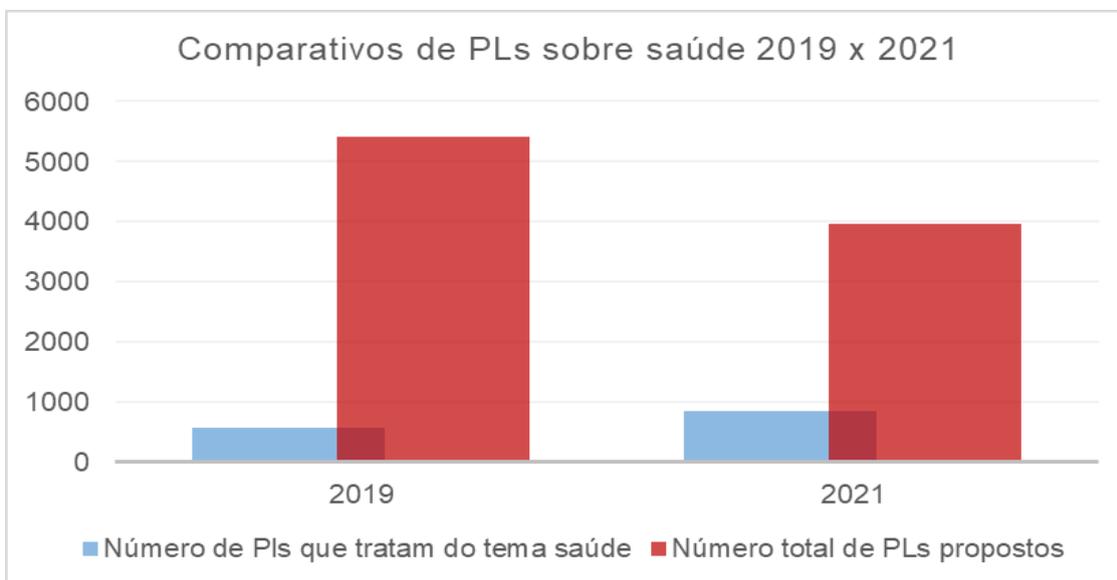
Através dos dados extraídos dos relatórios anuais de 2019 e 2021 da Câmara dos Deputados, é possível notar que há comportamentos e movimentos que se apresentam como possível decorrência dos fatos ocorridos no ano de 2020 com a chegada da pandemia global de Covid-19.

Nota-se pelos números dos relatórios que há uma diminuição considerável de projetos de lei que são propostos, contudo, isso não se reflete também no que diz respeito aos projetos de lei que tratam da temática da saúde. Em 2019 tramitaram na Câmara 5000 PLs, desses, 563 se enquadram como propostas voltadas para a saúde, enquanto em 2021, ao todo, foram propostos 3951 PLs, sendo 851 desses voltados para a saúde.

Observa-se uma diminuição de 20% do número de PLs totais contra um

aumento de 51% no nicho da saúde, apontando assim uma atenção maior voltada para essa temática nos trabalhos da Câmara, como observado no gráfico 1.

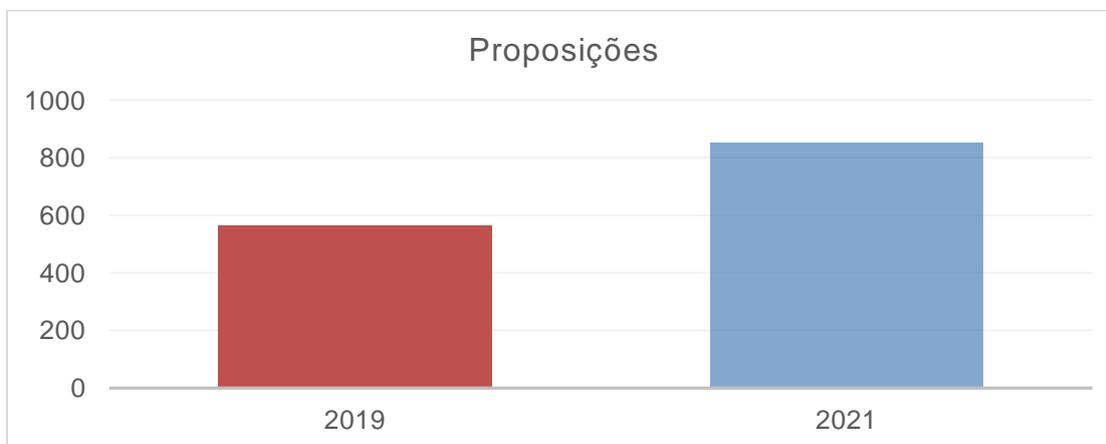
Gráfico 1 – Comparativo de PLs totais e de que tratam do tema da saúde



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da Câmara dos Deputados ano 2019 e 2021.

É interessante destacar que, instintivamente, seria possível imaginar que uma diminuição na totalidade, resultaria, conseqüentemente, em uma diminuição na temática de saúde. Curiosamente, possivelmente com um impulsionamento decorrente da pandemia, não só foi apresentado um crescimento, como um crescimento considerável, conforme destacado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Comparativo de PLs que tratam do tema da saúde

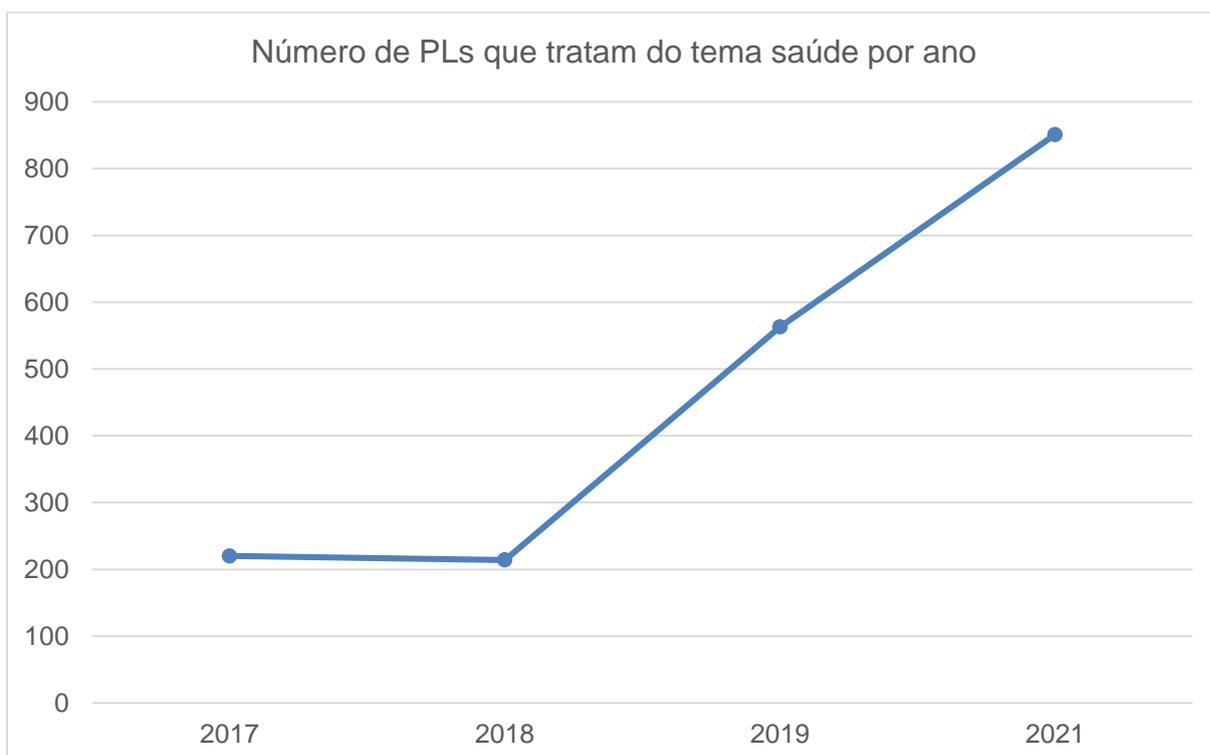


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da Câmara dos Deputados ano 2019 e 2021.

Ao focar na atividade legislativa no âmbito da produção também em anos anteriores a 2019, o movimento de crescimento fica ainda mais evidente. Nos 3 anos analisados que não sofreram com os efeitos da pandemia, o número de projetos apresentados voltados a temática de saúde é substancialmente menor do que no ano de 2021.

É possível notar, conforme o gráfico 3, que houve um aumento exponencial de propostas de saúde com passar dos anos, em especial a partir de 2018. Contudo, foi no ano de 2021 que ficou claro um aumento considerável, por exemplo, em comparação com o ano de 2017, foi percebido um aumento próximo de 300% nas propostas de saúde.

Gráfico 3 – Temática de saúde durante os anos

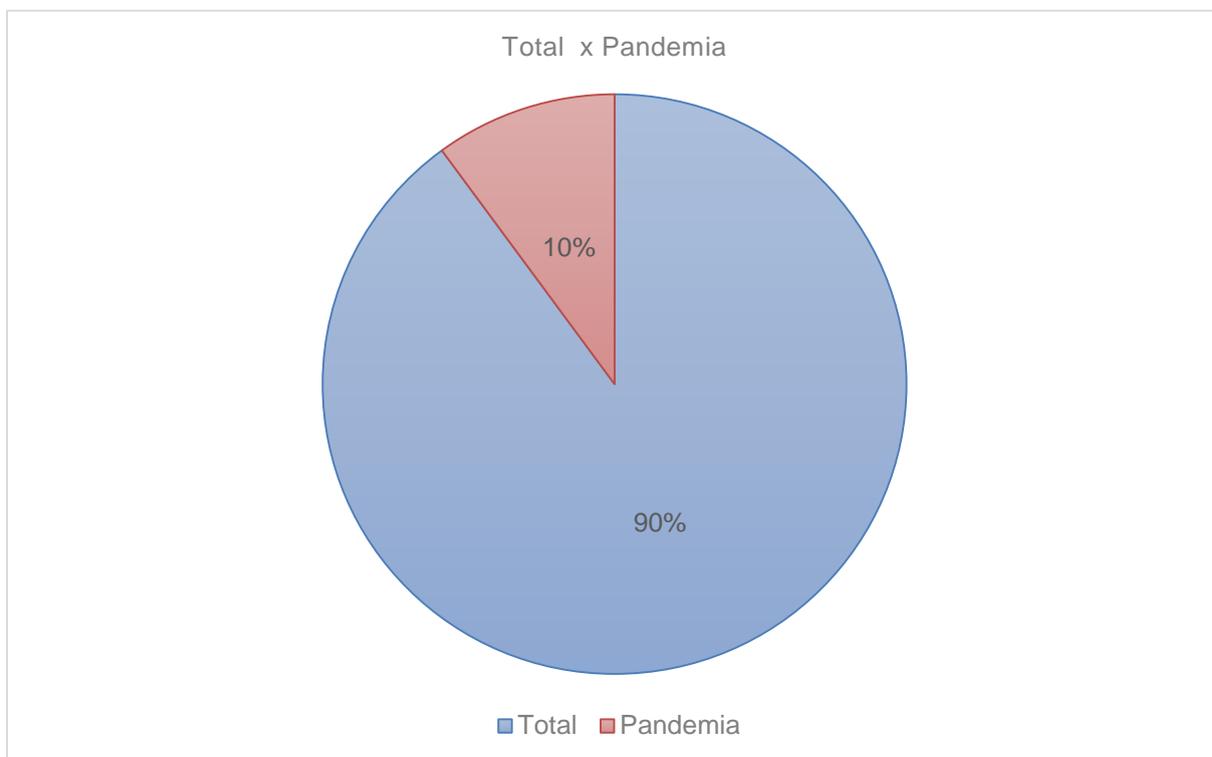


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da Câmara dos Deputados ano 2017-2021.

Os gráficos anteriores apontaram para uma certa tendência de mudanças das temáticas dos projetos de lei. Agora, a partir dos gráficos 4 e 5, é possível observar que essa tendência se confirma, tendo a temática tomado espaço considerável do total de projetos relativos à saúde. Dos mais de 3951 PLs de saúde que foram propostos no âmbito da Câmara dos Deputados em 2021, 404 possuem relação direta

com o coronavírus, conforme o gráfico 4, o que representa cerca de 10% do total de projetos tramitados no âmbito da casa legislativa.

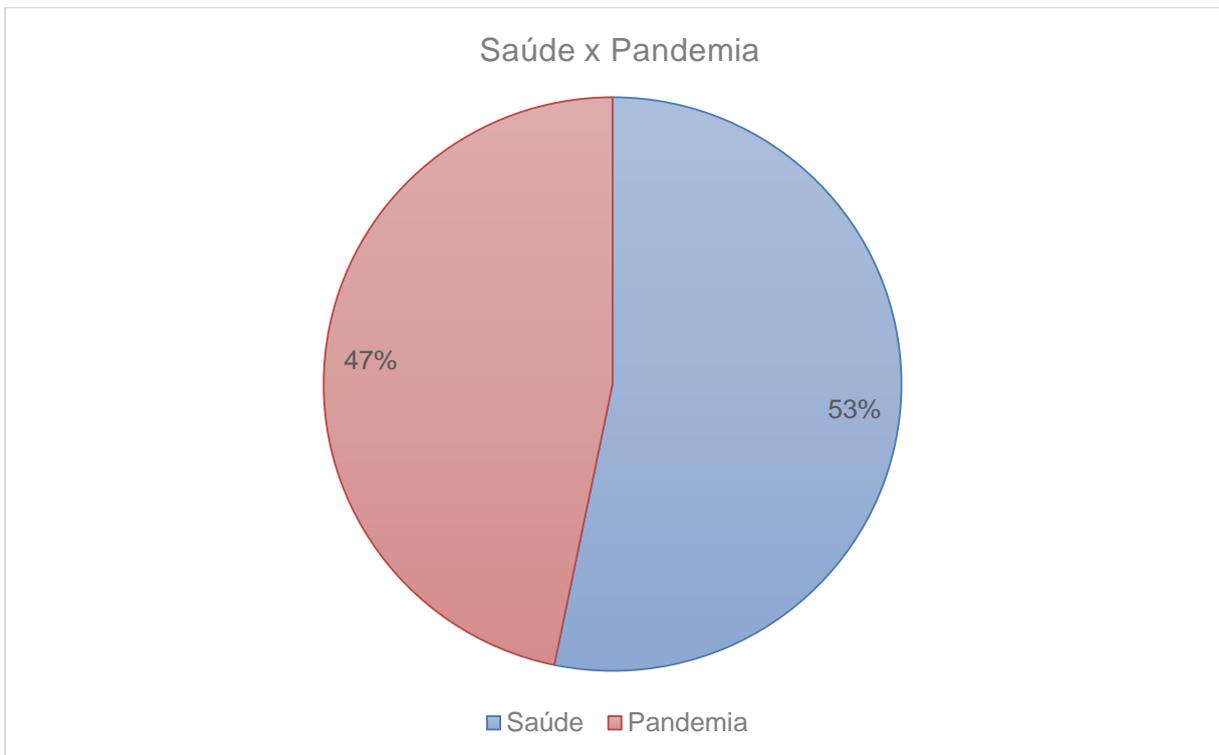
Gráfico 4 – Temática da pandemia e ocupação da agenda total



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório da Câmara dos Deputados ano 2021.

O impacto fica ainda mais evidente ao se analisar isoladamente a presença dos temas diretamente relacionados a pandemia sobre as propostas de saúde. Em termos percentuais, as proposições que possuem enfoque na pandemia representam cerca de 47% das proposições de saúde, como aponta o gráfico 5. Um movimento que indica para uma forte movimentação por parte dos legisladores acerca da mudança da agenda da Câmara dos Deputados com a finalidade de responder às demandas da população.

Gráfico 5 – Temática da pandemia e ocupação da agenda de saúde

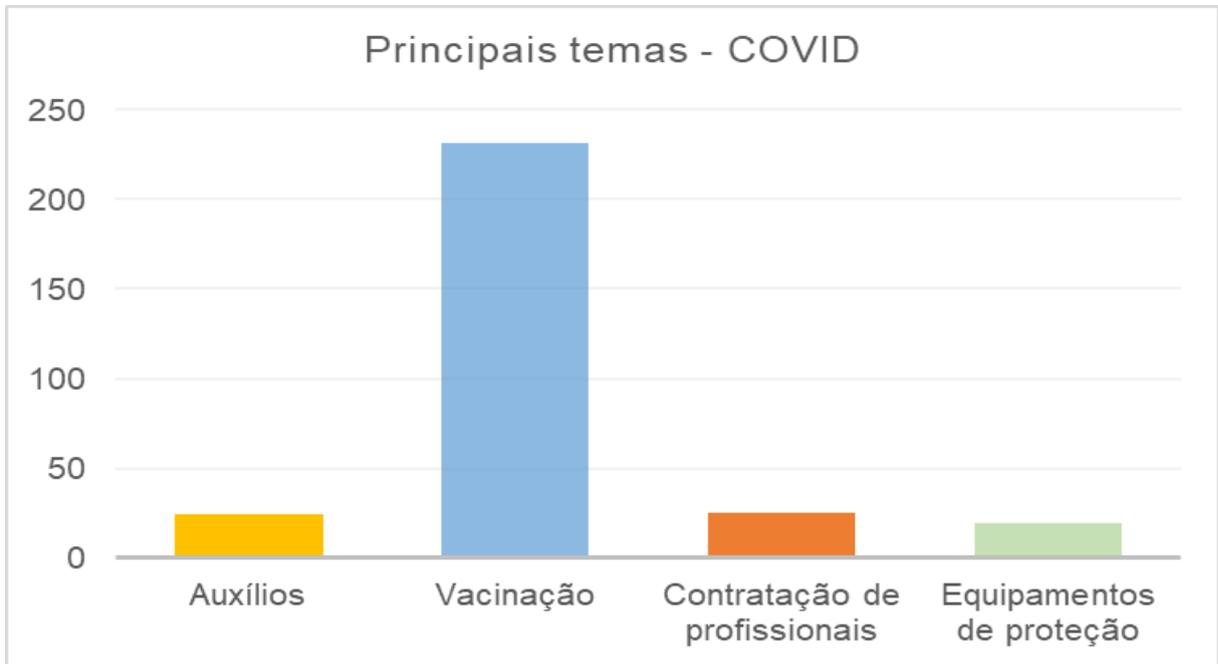


Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório da Câmara dos Deputados ano 2021.

Dentro do universo da pandemia, é possível notar que alguns temas apresentam uma maior recorrência do que outros e um, especificamente, se destaca ainda mais, conforme o gráfico 6. Contratação e convocação de profissionais, auxílios e PLs que discorriam sobre a utilização de equipamentos de proteção tiveram a sua presença notada entre os PLs sobre a pandemia.

Contudo, a temática relacionada à vacinação foi quem mais despertou a atenção dos legisladores. Aqui, pode-se imaginar que parte desse enfoque se dá pelo fato de que a vacinação, no cenário nacional, ocorreu no ano de 2021, assim, naturalmente era um tema em evidência. Outra questão a ser levantada, é que grande parte da população ansiava e pressionava o poder público pelo início e ampliação das campanhas de vacinação, tendo em vista a importância comprovada no combate à pandemia.

Gráfico 6 – Temáticas da pandemia

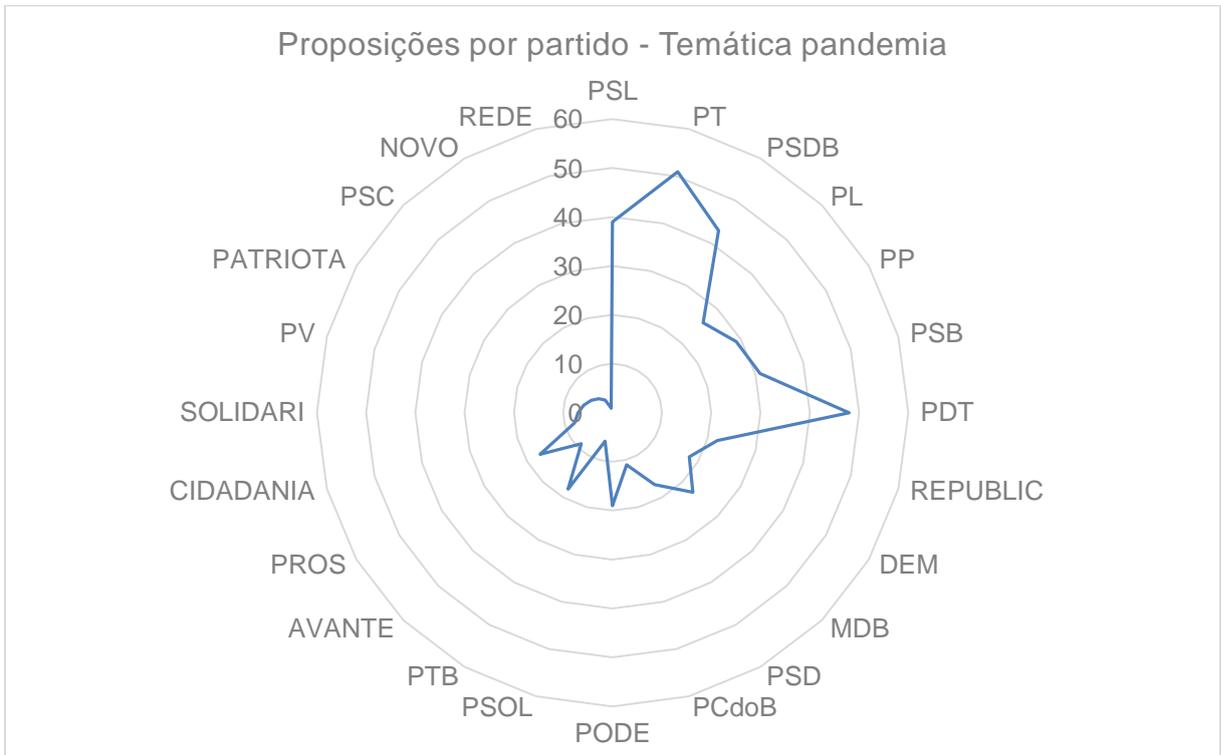


Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório da Câmara dos Deputados ano 2021.

Quando é analisado o perfil partidário da autoria dos PLs voltados a temática da pandemia, podemos visualizar que se destacam grandes partidos que estão em foco na liderança de proposições, vale ressaltar as movimentações realizadas pelos principais partidos de oposição e aliados ao governo do ex-presidente Jair Bolsonaro. Conforme destaca-se no gráfico 7, podem ser observados os seguintes partidos da base governista em foco: PSL, PSDB, PL, REPLUBICANOS e o PP. Partidos de oposição também apresentaram forte movimentação, são eles: PT, PSB, PDT, Pcdob e PSOL.

Os dois partidos que mais apresentaram proposições eram declaradamente oposição ao governo do ex-presidente, Jair Bolsonaro, o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista. O terceiro e o quarto que mais apresentaram proposições estavam na base governista, o Partido Social Liberal e Partido da Social Democracia Brasileira.

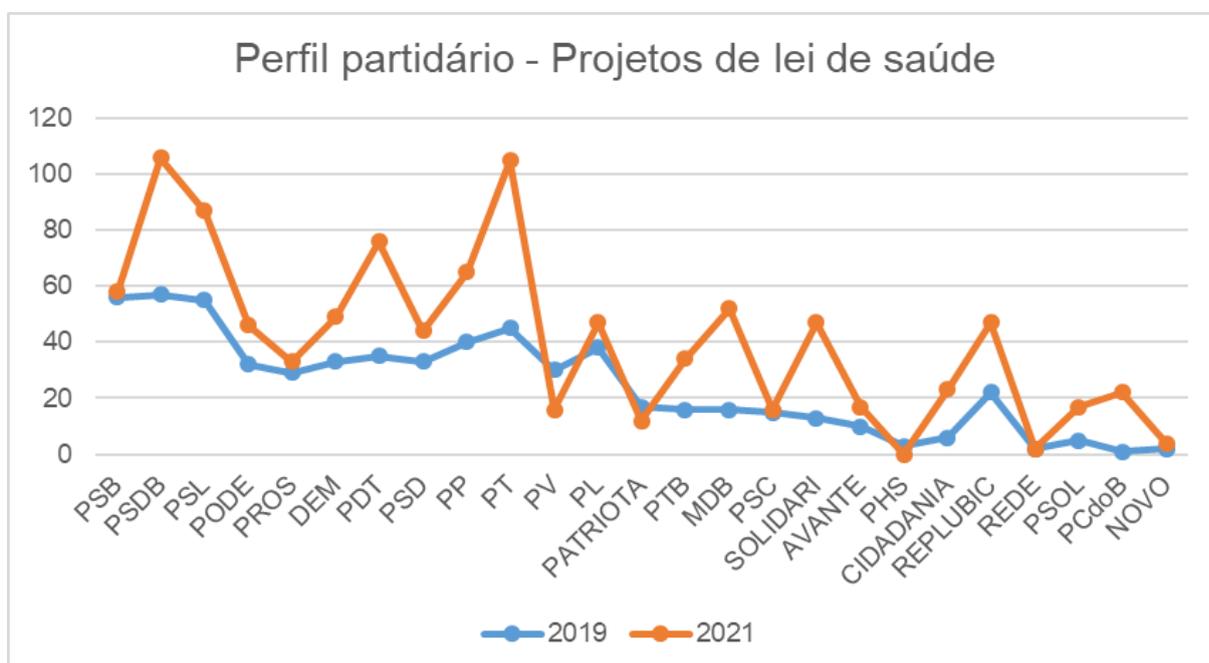
Gráfico 7 – Proposições por partidos - Pandemia



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório da Câmara dos Deputados ano 2021.

Complementando, tem-se a identificação dos partidos que apresentaram propostas de saúde nos anos de 2019 e 2021, o principal destaque fica em volta do Partido dos Trabalhadores, que apresentou o maior crescimento entre os dois anos analisados. O Partido Social Liberal e o Partido da Social Democracia Brasileira, após o PT, foram uns dos que mais apresentaram crescimento, conforme gráfico 8.

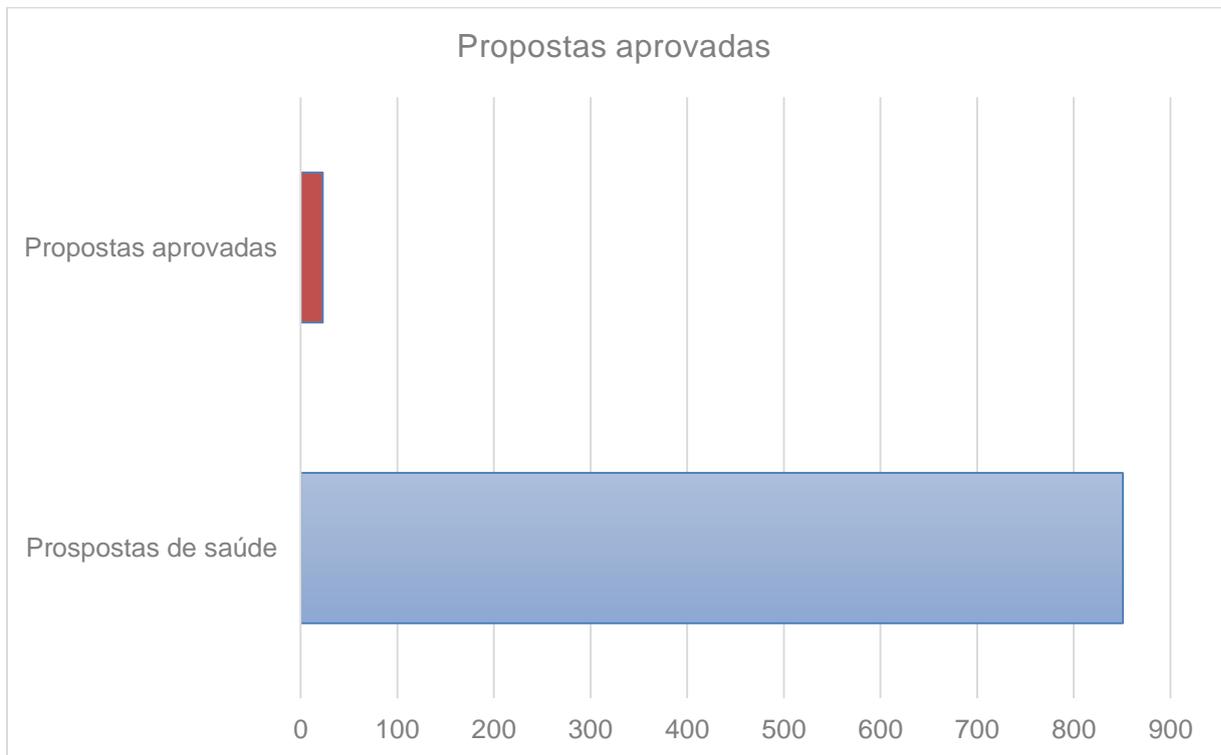
Gráfico 8 – Proposições por partidos - saúde



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da Câmara dos Deputados anos 2021 e 2022.

Fica clara uma grande movimentação por parte do legislativo no sentido de responder aos anseios da população. Apesar disso, os dados apontam que grande parte das propostas de saúde não foram efetivamente aprovadas. Apenas 23 projetos de lei receberam parecer positivo final da Câmara dos Deputados. Contudo, cumpre destacar que grande parte delas ainda se encontram em tramitação, podendo ser, ou não, aprovadas. Conforme o gráfico 9, é possível notar que mais da metade das propostas de saúde aprovadas possuem relação direta com a pandemia, das 23 propostas de saúde aprovadas, 13 versam sobre a pandemia; 5 delas foram encaminhadas ao Senado Federal; 1 aguarda providências internas e; 8 foram transformadas em normas jurídicas.

Gráfico 9 – Propostas x aprovação - 2021

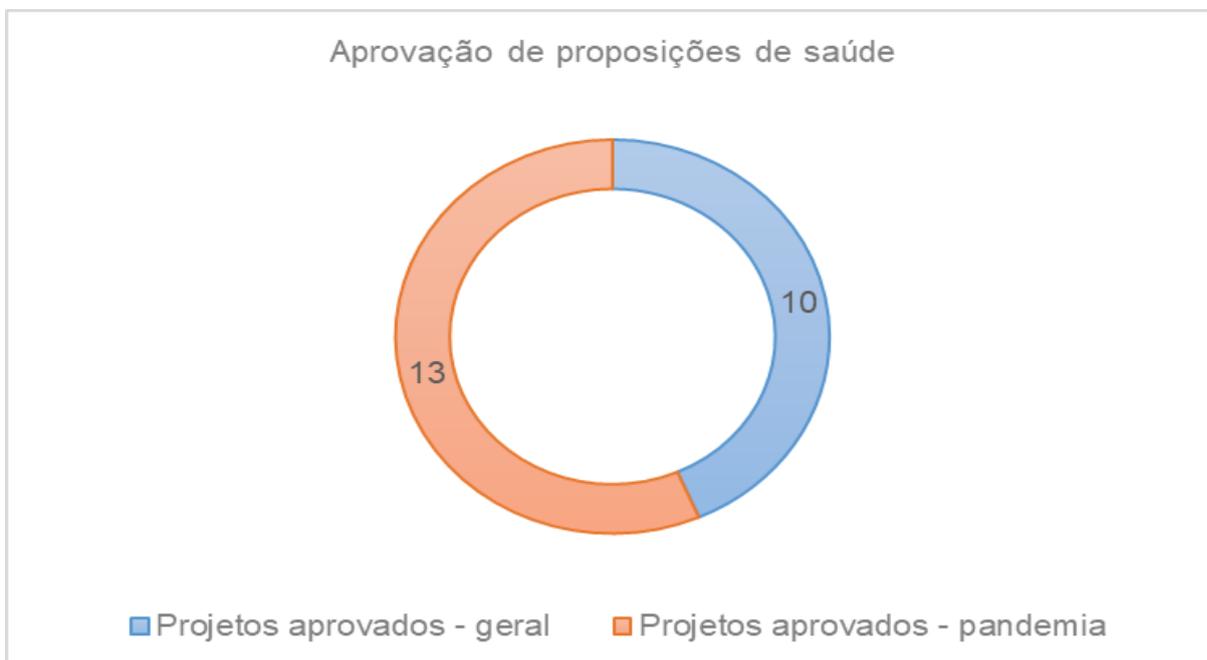


Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório da Câmara dos Deputados ano 2021.

Apesar da relativa baixa quantidade de propostas aprovadas em comparação com o número total de propostas de saúde, cabe salientar que o próprio rito que os projetos de lei recebem pode ser parte da motivação. Existem projetos que tramitam por anos na câmara antes de serem efetivamente aprovados ou recusados. Tudo isso para que os legisladores possam debater as propostas e eventualmente escutar os atores envolvidos.

Outra questão muito relevante é o próprio volume de trabalho dos mais diversos temas. São milhares de proposições que tramitam anualmente, ou seja, além dos projetos de leis de saúde, são analisadas uma grande quantidade de outros tipos de propostas, inclusive de outros temas, como segurança, educação, entre outros, conforme o gráfico 10.

Gráfico 10 – Aprovação de proposições - saúde



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório da Câmara dos Deputados ano 2021.

Diante disso, foi possível notar que os dados oriundos dos trabalhos anuais da Câmara dos Deputados apontaram para um decréscimo do total de proposições do ano de 2019 para o de 2021. Contudo, houve uma movimentação contrária ao se analisar isoladamente a temática da saúde também nos dois anos. Ou seja, uma relação inversamente proporcional, enquanto houve diminuição no todo, houve aumento em parte do todo.

Por mais que tenham sido propostos mais Projetos de Leis em 2019, a temática da saúde ainda conseguiu se sobressair consideravelmente em 2021 na relação com o ano de 2019. Ao se analisar friamente, sem essas informações em mãos, poderia ser esperado que a temática de saúde apresentasse menos propostas em 2021 do que no ano de 2019, como aconteceu com a totalidade. Dito isso, pode-se inferir que a diminuição total de PLs não surtiu efeito quando é feita uma análise isolada.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia trouxe algumas problemáticas e situações únicas jamais antes vividas. Assim, buscou-se com esse trabalho entender como essa situação não só impactou um ator específico da administração pública, a Câmara dos Deputados, mas como absorveu esse cenário e de que modo se portou.

Por ser uma situação nova e que deixou rastros de calamidade por onde passou, é importante que seja produzido o máximo de conhecimento possível sobre a matéria, considerando a relevância, mesmo que negativa, da temática em discussão. Dessa forma, todas as facetas serão conhecidas e o seu alcance também, cujo aprendizado ficará como legado para situações futuras.

Considera-se que a pesquisa do trabalho atendeu com êxito tanto seu objetivo geral, de entender o impacto da pandemia na agenda legislativa, como também os objetivos específicos colocados.

Falando especificamente sobre saúde, foi possível notar um forte impacto na agenda da Câmara através das temáticas dos projetos propostos. De 2019 para 2021 o aumento foi de mais de 51%, o que pode ser explicado por uma maior atenção dos legisladores para a temática de saúde.

Destacando o ano de 2021, essa movimentação ficou ainda mais evidente em razão do seu aumento proporcional. A pandemia não só impactou de modo significativo a agenda em saúde, como o total de proposições do ano. Na agenda em saúde os temas diretamente relacionados à pandemia estavam presentes em quase metade das propostas. No todo, essa presença foi de 10% que, a primeira vista, pode parecer insignificante, mais deve-se levar em consideração que são debatidos uma infinidade de assuntos diferentes anualmente.

Boa parte da produção legislativa pode ser observada também na movimentação e evolução da autoria dos PLs sobre saúde ao se analisar o perfil das legendas partidárias. Essa movimentação é notada como reflexo do cenário político uma vez que projetos e votações sobre saúde e vacinas passaram a ser evidenciadas e notadas pelo grande público, decorrente das ansiedades e cobranças do período mais crítico da pandemia de Covid-19. Tem-se uma evidência da importância da mídia na agenda em saúde do legislativo.

Em um primeiro momento foi possível perceber que os partidos com grandes

bancadas encabeçaram as discussões sobre a pandemia que, também, são partidos que protagonizaram vários embates nos últimos anos em campos opostos, no caso do Partido dos Trabalhadores e o Partido Social Liberal, indicando que as coalizões partidárias se movimentam nesses dois polos (situação e oposição) de forma uniforme.

Ao analisar a evolução das propostas de saúde nos 2 anos trabalhados, é possível notar que alguns partidos começaram a apresentar uma maior movimentação do que anteriormente, possivelmente na tentativa de mostrar trabalho, levando em conta a situação pandêmica vivida e que a população ansiava por respostas por partes daqueles que a representa.

Os dados apontaram um notável crescimento no perfil partidário das proposições de saúde. Novamente, o PT e o PSL aparecem com destaque, tendo os dois dobrado o número de proposições de PLs. Partidos com MDB, PSDB, REPUBLICANOS e PDT também se destacaram nessa comparação.

Nota-se, assim, conforme mencionado, a formação de dois grandes blocos buscando protagonismo nas iniciativas propositivas. De um lado tem-se a ala governista, liderada pelo PL, formada por PSL, Patriota, DEM, PSC, PSDB, PP e entre outros. Do outro, uma ala que é declaradamente oposição, onde o protagonismo esteve mais concentrado no PT e PDT, contudo, com o apoio de partidos menores como PSB e PSOL.

Conforme destacado por Capelari, Calmon e Araújo (2015), o sistema de crenças pregado por Weible e Jenkins-Smith possui 3 principais níveis e, a luz das discussões, se mostram pertinentes. É possível notar que os atores, proprietários de valores, certezas e crenças estabelecidas, buscam fazer com que essas crenças estejam presentes no processo político.

Um evento novo, a pandemia, traz um debate até então desconhecido para o cenário político, a opinião pública se faz presente. Assim, a partir desse choque, os partidos se veem obrigados a mostrar movimentação acerca da temática em questão. Nesse sentido, as coalizões podem ter sido formadas tanto com o objetivo de fazer valer as suas crenças, quanto na busca de protagonismo.

Resumidamente, formaram-se dois blocos, posicionados em espectros políticos conhecidamente opostos e ambos os blocos, obviamente, querem fazer valer os seus posicionamentos. Os blocos, cada qual com seu valor, buscam através das proposições mostrar presença.

Quando analisada a movimentação do gráfico 8, partidos que antes demonstravam menos preocupação com a temática de saúde, passaram a apresentar mais atuação. A busca de protagonismo fica clara com essa particularidade, antes estava presente uma média próxima de proposições de cada partido, a partir do fato novo alguns partidos apresentaram considerável destaque.

Apesar da intensa movimentação, foi percebida uma aparente pequena aprovação de propostas em saúde, tendo sido só uma minoria aprovada. Dessa minoria, cerca de metade discorriam sobre a pandemia, evidenciando, mais uma vez, o impacto da temática na agenda legislativa de saúde.

Aqui, algumas questões merecem ressalvas, em que pese o baixo número de aprovação de propostas, algumas questões podem ajudar a entender o cenário. O número geral de aprovação de proposições, no todo, não costuma ser alto em razão das complexidades envolvidas.

Um projeto de lei passa por diversos fluxos internos antes de receber algum tipo de aprovação. O rito de tramitação por si só é extenso, uma vez que passam por análise de mérito de comissões e outras análises, como de impacto financeiro, em caso de necessidade. Assim, as propostas, em muitos casos, tramitam por diversos anos antes de receberem uma posição final.

Dessa forma, cumpre finalizar destacando o seguinte, existem diversas maneiras de combate à pandemia, apesar do número de proposições não ter sido visivelmente alto, os debates e movimentações ocorreram de forma intensa, dentro das limitações processuais, conforme evidenciado no decorrer do trabalho.

Por fim, espera-se que este estudo possa contribuir para as discussões sobre o processo das políticas públicas, em especial o estudo da agenda legislativa em saúde no Brasil, ante a ocorrência de externalidade de impacto global, como foi o caso da Pandemia de Covid-19.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, N. M. C. **Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. In: XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006, Fortaleza. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2006. v. 1. p. 143-143. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIV\\_Congresso/055.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIV_Congresso/055.pdf). Acesso em: Nov. 2022.
- ACOSTA, Eleuza Gurgel. **IMPACTOS ECONÔMICOS DA COVID-19 NAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS**. 2021. Monografia (Ciências Econômicas) - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1712>. Acesso em: 2 jan. 2023.
- AGÊNCIA BRASIL. **Arrecadação Federal Cai 6,91% em 2020**. 25 Jan. 2021. Disponível em: [agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/arrecadacao-federal-cai-691-em-2020#:~:text=Segundo%20a%20Receita%20Federal%2C%20a](http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/arrecadacao-federal-cai-691-em-2020#:~:text=Segundo%20a%20Receita%20Federal%2C%20a). Acesso em: 2023.
- AQUINO, Estela et al. **Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil**. Ciência saúde coletiva. 2423. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDqq4qT7WtPhvYr/?lang=pt>. Acesso em: Out. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm#:~:text=LEI%20N%20C%20BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%3%B5e%20sobre%20as%20condi%3%A7%3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%3%A1%20outras%20provid%3%AAncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm#:~:text=LEI%20N%20C%20BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%3%B5e%20sobre%20as%20condi%3%A7%3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%3%A1%20outras%20provid%3%AAncias). Acesso em: 2 jan. 2023.
- CALMON, P; COSTA, M. **Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental**. XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro. 2007.
- CALVACANTE, João et al. **COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020**. Epidemiol. Serv. Saúde. 2020.
- CAMBI, E. **Pandemia da Covid-19: reflexões sobre a sociedade e o planeta**. [s.l: s.n.]. Disponível em: [https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/Image/publicacoes/PandemiadaCovid-19Reflexoes\\_sobreasociedadeeoplaneta.pdf](https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/Image/publicacoes/PandemiadaCovid-19Reflexoes_sobreasociedadeeoplaneta.pdf). Acesso em: set. 2022.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G., & CALMON, P. C. du P. (2015). **Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais.** *Administração Pública E Gestão Social*, 7(2), 91–99. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>.

CAPELLA, A.; PÚBLICAS, P. **Formulação de Políticas Públicas Governo e COLEÇÃO.** 2018 [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf)>.

CEPAL e OPAS. **Controlar a pandemia requer convergência e coordenação entre as políticas de saúde, econômicas, sociais e produtivas.** *In: OPAS.* [S. l.], 20 jun. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/30-7-2020-cepal-e-opas-controlar-pandemia-requer-convergencia-e-coordenacao-entre>. Acesso em: 1 dez. 2020.

CHAVES, Eduardo. **Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Congresso Nacional: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990 - 2016)** / Eduardo Chaves da Silva; Paulo Carlos Du Pin Calmon, orientador. – Brasília, 2021. 245 p.: il. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/41899>. Acesso em: Out. 2020.

CONCEIÇÃO, O. **O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas.** *Revista de Economia Contemporânea*, v. 6, n. 2, 2002. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19733>. Acesso em: Dez. 2022.

COSTA, M.I.S., e IANNI, A.M.Z. **O conceito de cidadania.** *In: Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica [online].* São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/sysng/pdf/costa-9788568576953-03.pdf>. Acesso em: Dez. 2020.

COSTA, R. M. P; SILVA, A. V. L; ARRAIS, N. E. A. **Nefarious aspects of the Covid-19 pandemic on education policy in Brazil.** *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 3, p. e29310313313, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13313>. Acesso em: abr. 2022.

COURA, Alexandre de Castro; CHAI, Cássius Guimarães. **MEDIAÇÃO, SISTEMA DE JUSTIÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O Poder Judiciário, O Ministério Público e a Advocacia Pública.** *Global Mediation Rio 2014*, [s. l.], 2014. Disponível em: <http://www.resolucionelectronicadedisputas.com/wp-content/uploads/2015/03/livro-grupo-1-para-publicacao-online.pdf#page=13>. Acesso em: 1 jan. 2023.

FARIA, C.A.P. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº51, p.21-29. Fev.2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgxRjDGgZPYjc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: Abril 2022.

FARO, Julio Pinheiro. **Deveres como condição para a concretização de direitos.** *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 2013. vol.79. abr-jun/2013. p. 168-209. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2161>. Acesso em: Dez. 2022.

FLEY, K. **POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.** *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

GAMA NETO, R. B. **IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA MUNDIAL.** *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 2, n. 5, p. 113–127, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3786698. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/134>. Acesso em: 16 jan. 2023.

GULLO, Maria Carolina R. **A Economia na Pandemia Covid-19: Algumas Considerações.** *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, [s. l.], p. 2178-9061, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4735/473564229005/movil/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

HÖFLING, E. M. ; **Estado e políticas (públicas) sociais.** *Cadernos do CEDES (UNICAMP)* , Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, 2001.

KOSICKI, G. **Problems and opportunities in agenda-setting research.** *Journal of Communication*. 43, 2; p.100-123 Spring, 1993.

MALTA, Deborah Carvalho et al . **A pandemia da COVID-19 e as mudanças no estilo de vida dos brasileiros adultos: um estudo transversal**, 2020. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília , v. 29, n. 4, e2020407, set. 2020. Disponível em: [http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1679-49742020000400025&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1679-49742020000400025&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: Ago. 2022.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. **Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro.** *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 40, ed. 4, p. 647-668, 1 out. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/8snSbBwVqmYgd5pZVQ5Vhkn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jan. 2023.

MENDES, Guilherme. **Bolsonaro culpa Maia por atraso em orçamento.** *Congresso em Foco*. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-sikera-jr/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MELONIO, L. DA C. C.; CEZERE, M. L. S. DE; OLIVEIRA, W. DE C. **Regressividade financeira: investigação do impacto econômico durante a pandemia do coronavírus COVID-19 sobre a família brasileira.** *Research, Society and Development*, v. 10, n. 11, p. e55101119389, 22 ago. 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/19389/17276/236804>. Acesso em: Dez 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Corona Vírus.** 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>.

NUNES, Lauro Victor; BARBOSA, Tayla Nayara. **Investigando o processo de mudança da agenda política: alternativas metodológicas para a Teoria do Equilíbrio Pontuado**. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, [s. l.], v. 5, ed. 1, 1 jan. 2017. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/124/118>. Acesso em: 10 nov. 2022.

PODER360. **Maia diz que Bolsonaro tem culpa pelas 200 mil mortes pelo coronavírus**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/maia-diz-que-bolsonaro-tem-culpa-pelas-200-mil-mortes-pelo-coronavirus/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

RAFAEL, Ricardo et al. **Epidemiologia, políticas públicas e pandemia de Covid-19: o que esperar no Brasil?**. Revista Enfermagem Uerj. Rio de Janeiro, 2020. 2423 p. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/49570>. Acesso em: Dez. 2022.

REISSINGER, Simone. **ASPECTOS CONTROVERTIDOS DO DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**. Belo Horizonte: [s. n.], 2008. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_ReissingerS\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_ReissingerS_1.pdf). Acesso em: Set. 2022.

SÁ, Dominichi Miranda de. **Especial Covid-19: Os historiadores e a pandemia**. Fundação Oswaldo Cruz, [s. l.], 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1853-especial-covid-19-os-historiadores-e-a-pandemia.html>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SILVA, Flávia Martins Andre da. **Direitos Fundamentais**. Boletim Jurídico (Uberaba), v. 5, p. 5, 2006.

SOUZA, C. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, nº 51, p.15-20. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/P74kwjCmQ5Q5ySrKLYpgdCB/?lang=pt>. Acesso em: Outubro de 2022.

SOUZA, C. **“Políticas públicas: uma revisão da literatura”**. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas. 2006.

SOUZA, Carlos Dornels Freire de et al. **Evolução espaço temporal da letalidade por COVID-19 no Brasil**. JBP, [s. l.], ed. 20200208, p. 1086-373, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jbpneu/a/bBv9xVPJX3YqFXftJvxGcYq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SOUZA, L. R. DE; SECCHI, L. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: **análise a partir do modelo de coalizões de defesa**. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 4, p. 939–960, ago. 2014.

UOL. **Doria critica incentivo de Bolsonaro à cloroquina e diz que só vacina salva**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/08/doria-critica-incentivo-de-bolsonaro-a-cloroquina-e-diz-que-so-vacina-salva.htm>.

Acesso em: 2 jan. 2023.

VIEIRA, José Luís da Costa ; Vera Cabral ; SILVA, P. Q. E. **Conhecendo um pouco mais sobre o neo-institucionalismo**. 2017. (Apresentação de Trabalho/Congresso).