



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### A REDE CEGONHA NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF, NO ANO DE 2011

Glaucejane Galhardo da Cruz de Castilho<sup>1</sup>  
Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha<sup>2</sup>

#### RESUMO

O artigo apresenta a Rede Cegonha na formação da agenda de políticas públicas para as mulheres no governo de Dilma Rousseff, no ano de 2011. Compreende-se o tema a partir de uma análise bibliográfica, considerando os estudos sobre o movimento da agenda e as interpretações dos sujeitos sobre o planejamento reprodutivo das mulheres e à atenção à criança. O artigo versa sobre os seguintes itens: uma parte introdutória, seguida dos itens que caracterizam a formação da agenda de políticas públicas e a emergência da Rede Cegonha no governo de Dilma Rousseff, no ano de 2011 e a conclusão.

**Palavras-Chaves:** Rede Cegonha. Formação da Agenda. Políticas Públicas

#### ABSTRACT

The article presents the constitution of the Stork Network in shaping the public policy agenda for women under Dilma Dilma Rousseff's government in 2011. The subject is understood from a bibliographical analysis, considering the studies on the agenda movement and the interpretations of the subjects about women's reproductive planning and child care. The article deals with the following items: an introductory part, followed by the items that characterize the formation of the public policy agenda and the emergence of the Stork Network under Dilma Rousseff's government, in 2011 end the conclusion.

**Keywords:** Stork Network. Formation of the Agenda. Public Policy

<sup>1</sup> Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Assistente Social. Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. São Luís - Maranhão, Brasil. glauce\_galhardo2001@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Assistente Social. Dra. em Políticas Públicas. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. São Luís - Maranhão, Brasil. lourdesleitaorocha@yahoo.com.br

## INTRODUÇÃO

A Rede Cegonha foi lançada pelo Ministério da Saúde (MS) por meio da Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011, como uma estratégia que objetiva implementar no Sistema Único de Saúde -SUS “uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo, à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e às crianças o direito ao crescimento e desenvolvimento saudáveis” (BRASIL, 2011).

Destaca-se que parte das ações estratégicas propostas pela Rede Cegonha dá seguimento às atividades previstas em outras políticas e programas já lançados pelo Ministério da Saúde, tais como: Política Nacional de Humanização do SUS, Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, Política Nacional de Direitos Sexuais e de Direitos Reprodutivos, Plano de Qualificação das Maternidades e Redes Perinatais da Região Nordeste e da Amazônia Legal.

Assim, a Rede Cegonha será apresentada neste trabalho, especialmente, como uma ação governamental no contexto do desenvolvimento da política de saúde voltada para as mulheres e crianças, porém sem desconsiderar as contradições em torno de sua formulação, posto a participação e interesses dos diferentes sujeitos das políticas públicas que foram importantes no processo de discussão das ações, sobretudo os movimentos de mulheres e feministas.

Concorda-se com Silva (2008) ao afirmar que para a análise das políticas públicas incluem-se os diversos sujeitos envolvidos, “que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear” (SILVA, 2008, p. 97-98). Processo que implica em luta e relações de poder presentes em seus diferentes movimentos: movimento “issue” (problema), movimento da agenda, movimento da formulação, movimento da implementação e movimento da avaliação.

À luz dos estudos sobre processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, o que se pretende neste artigo é discutir a Rede Cegonha a partir da formação da agenda (*agenda-setting*) de políticas públicas para as mulheres na área da

saúde, no início do governo da Presidenta Dilma Dilma Rousseff, em 2011. Adota-se para a análise da Rede Cegonha na formação da agenda governamental a abordagem Múltiplos Fluxos (multiple streams) formulada por Jonh Kingdon (1984, 1995), citada por autores nacionais.

Parte-se do pressuposto de que os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres são um problema de caráter público, como tal inserido na agenda formal, constituído de ampla participação de sujeitos envolvidos nos processos decisórios, cuja situação deve ser priorizada a partir de alternativas de intervenção pública. Ademais, esse tema mobiliza diretamente a opinião pública, podendo incorrer em ação ou na omissão do Estado e, por sua vez, a permanência do tema na agenda pública depende, também, da reiteração de sua importância política.

O artigo está organizado da seguinte forma: uma parte introdutória seguida do item que trata da formação da agenda de políticas públicas; um momento que preconiza a emergência da Rede Cegonha na agenda do governo da Presidenta Dilma Rousseff e por último a conclusão.

## **2 A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

São diversas as abordagens conceituais sobre as políticas públicas. Mesmo com a diversidade de conceitos, há consenso entre os autores de que a política pública se constitui em um processo complexo e dinâmico, em que estão presentes sujeitos, interesses e organizações de variados tipos que buscam um problema para focar e uma realidade para intervir.

Souza (2006) preconiza que não existe uma única e melhor definição sobre política pública. Toma-se como referência a concepção de políticas públicas apresentada por Silva (2008, p.90): “conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrentes de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses tendo como limites e condicionamentos os processos econômico, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada”.

No sentido de apreensão do estudo destaca-se a seguir o movimento da agenda formal na perspectiva governamental, porém conectado ao movimento “Issues” (questões/problema), sobretudo pela articulação existente entre esses dois movimentos.

O processo de formação ou definição da agenda pode ser considerado um dos mais complexos do ciclo das políticas públicas. Para Souza, essa tipologia – “ciclo” - demonstra a política pública como um “ciclo deliberativo, formado por estágios, em um processo dinâmico e de aprendizado, constituindo-se de: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (Souza, 2006, p.29). A autora ressalta a questão da definição de agenda (agenda setting) e questiona por que alguns problemas ou questões entram na agenda política, enquanto outras são desconsideradas.

Secchi (2014, p. 36) preconiza que “a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”, sendo que existe, basicamente, dois tipos de agenda: política ou “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”; e formal “também conhecida como agenda institucional, que é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar”.

Segundo Bittencourt e Oliveira (2018), a definição e a formação da agenda são conceitos associados e dizem respeito ao estudo sobre como certas situações passam a ser observadas em um determinado momento sob a forma de problemas públicos relevantes e, conseqüentemente, sob a atenção de governos, na perspectiva de que elaboram e desenvolvam intervenções.

Sobre a formação da agenda, adota-se a Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. Conforme Capella (2006) o modelo dos Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon (2013),

foca na formação da agenda e escolha de alternativas. Traz como base teórica uma crítica ao pluralismo, afirmando que as não decisões do governo importam tanto quanto as decisões e que o jogo político não é composto por atores homogêneos, como afirma a teoria pluralista, mas por atores diversos, culminando na desigualdade de poder dentro deste cenário. (CAPELLA, 2006, p. 88)

Capella (2006) define como foco principal deste modelo a preocupação com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas, em que a agenda é um conjunto de assuntos sobre os quais pessoas e governos concentram sua atenção em determinado momento. Assim, no modelo de múltiplos fluxos a agenda é definida como uma lista de temas ou problemas que são alvo de atenção, tanto da parte das autoridades

governamentais, como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.

Para que determinado problema entre na agenda, Capella (2006) afirma, a partir de Kington (2003), ser necessário o alinhamento entre três fluxos no processo da agenda governamental: o dos problemas, o das políticas públicas (policy stream) – formulação de alternativas - e o do jogo político (politics stream).

O primeiro fluxo – dos problemas - parte da perspectiva da análise apontando de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental, sendo necessário diferenciar problemas de condições. Capella (2006) infere que condição é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação governamental. As condições transformam-se em problemas a partir de um processo por meio dos mecanismos básicos: indicadores, eventos e símbolos.

Os problemas são construídos e podem compor ou não a agenda governamental, ou melhor, não é porque hoje uma situação é um problema que amanhã continuará ocupando essa posição. Isso indica que os problemas podem sair da agenda por distintos fatores, como aponta Bittencourt e Oliveira (2018) por conta da dificuldade em definir alternativas políticas e/ou econômicas viáveis, por exemplo, quando há corte de orçamento e o governo decide interromper programas em detrimento de outros.

No segundo fluxo – policy stream - apresenta-se um conjunto de alternativas e soluções (policy alternatives) disponíveis para os problemas.

Kington (2003 apud Capella, 2006) entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (policy communities). As comunidades políticas vão gerar as alternativas. Sobre o tema, Capella e Brasil (2015, p. 64) comentam sua importância no modelo de Kingdon quanto à análise política:

O autor as [comunidades políticas] caracteriza como um conjunto de especialistas que atuam numa 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 a áreas funcionais. Da mesma forma, os especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou universidades, em organizações estatais ou não. Em comum, os especialistas compartilham preocupações com relação a uma determinada área de política.

O terceiro fluxo é composto pela dimensão política (politics stream), que independem do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis. Nesse caso, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras e se difere do fluxo de alternativas (policy stream), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias. Na dimensão política (politics stream) as coalizões são construídas a partir de um processo de jogo de interesses e negociação política. Capella aponta três elementos que influenciam a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (national mood); as forças políticas organizadas, principalmente, pelos grupos de pressão e as mudanças no governo - “mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (turnover); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. cargos, gestão, composição do Congresso” (CAPELLA, 2006, p 94 – 95)

Capella (2006) e Bittencourt e Oliveira (2018) afirmam que estes eventos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental, considerando que podem desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões, trazendo problemas para a implementação e, conseqüentemente, na avaliação das políticas públicas.

À vista disso, em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – se entrelaçam, gerando uma oportunidade de mudança na agenda, posto que um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança possibilitando que questões ascendam à agenda.

A seguir apresenta-se como a estratégia Rede Cegonha emerge na agenda governamental da Presidenta Dilma Rousseff, - agenda formal.

### **3 A EMERGÊNCIA DA REDE CEGONHA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF, NO ANO DE 2011**

Este trabalho privilegia o processo de formação da agenda de políticas governamentais (agenda setting) relacionado à formação da Rede Cegonha, procurando significar de que forma uma questão específica, no caso o planejamento reprodutivo às mulheres e a atenção à criança, se tornou importante num determinado momento do desenvolvimento das políticas públicas voltadas para as mulheres no Brasil, focalizando

a atenção do governo e passando a integrar sua agenda na perspectiva da vinculação “materno-infantil”.

Destarte, para demarcar a “passagem” de uma *questão* - no caso problemas relacionados ao acesso das mulheres ao direito de terem um planejamento reprodutivo na atenção materno infantil - para um problema de *política pública*, que se “transformaria” na estratégia Rede Cegonha – é importante, como anteriormente referido, considerar a abordagem Múltiplos Fluxos, a partir de uma diferenciação formulada por Kingdon, no que se refere a influência dos três fluxos da agenda: (1) problema; (2) alternativa (soluções) e (3) dimensão política das ações governamentais (dinâmica política).

### 3.1 Fluxo do problema

Infere-se que no processo de formação da agenda governamental o direito ao planejamento reprodutivo das mulheres se tornou um elemento central, de modo que em determinado momento essa questão específica teve a atenção do governo e passou ocupar espaço na sua agenda.

Essa preocupação apresenta-se em decorrência da obrigatoriedade do governo brasileiro em atender aos objetivos do Milênio. Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2004), a preocupação do tema saúde aparece de forma incisiva na Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em setembro de 2000, quando foi sancionado por 189 países os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Na ocasião, a Organização das Nações Unidas (ONU) projetou oito Objetivos que deveriam ser alcançados até 2015. Nesse norte, a saúde da criança e da mulher foi destacada em dois Objetivos: ODM 4 – Reduzir a mortalidade na infância (meta Brasil: reduzir de 27,4 para 17,9 óbitos por mil Nascidos Vivos NV), ODM 5 – Melhorar a saúde materna (meta Brasil: Reduzir a Razão de Mortalidade Materna RMM de 84,5 para igual ou inferior a 35 óbitos por 100 mil NV). Em 2004, o governo brasileiro lança o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, com a meta de redução anual de 5% da mortalidade materna e neonatal e monitorar o cumprimento das ações de proteção à saúde da criança e da mulher vinculadas aos Objetivos do Milênio 4 e 5.

Outros documentos contribuíram para a criação da Rede Cegonha na agenda governamental, como: a instituição do Pacto pela Saúde, através da Portaria GM/MS nº

399 de 22 de fevereiro de 2006, entre os gestores das três esferas de governo na gestão do SUS; o Decreto 7.508/2011, que regulamenta a Lei 8080 da Saúde, que institui entre outras diretrizes o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP), que o substitui o Pacto pela Saúde; em 2010, o Ministério da Saúde identifica que o modelo de atenção à saúde vigente se caracteriza por fragmentação em seus serviços, programas, ações e práticas clínicas; em setembro de 2010, o Secretário Geral das Nações Unidas lançou a Estratégia Mundial para a Saúde da Mulher e da Criança, com foco na redução da mortalidade materna e infantil, pactuada pelo Brasil em maio de 2011. (GIOVANNI, 2013).

A Rede Cegonha foi lançada, ainda durante o pleito eleitoral de 2010, como uma proposta da então candidata à presidência da república para ampliar e melhorar a qualidade da assistência ao pré-natal e ao parto. Esse tema ganhou expressão no debate eleitoral diante da polêmica em torno da descriminalização do aborto (CUNHA, 2017).

Nessa direção, alguns problemas relacionados à gestão dos serviços de saúde também determinaram a emergência da Rede Cegonha na agenda governamental do governo de Dilma Rousseff e, conseqüentemente, a sua implementação, considerando o campo da atenção materno e infantil como um problema político.

Conforme estudos do Ministério da Saúde sobre a realidade de grande parte dos municípios brasileiros foram identificadas as seguintes questões (“Issues”) sobre esse problema:

Questões referentes às altas razão de mortalidade materna e taxa de mortalidade neonatal; às dificuldades do acesso, da cobertura e da qualidade do acompanhamento pré-natal, da assistência ao parto e puerpério e da assistência à criança; à fragilidade da rede de serviços de apoio diagnóstico para a realização dos exames pré-natais; à peregrinação de parturientes em busca de atendimento no momento do parto; à utilização de práticas que não estão baseadas em evidências científicas na assistência ao parto e nascimento; à incipiente organização dos serviços de saúde para operar na lógica de rede de cuidados progressivos (BRASIL, 2011)

### **3.2 Fluxo das Políticas Públicas: alternativas e soluções**

A Rede Cegonha foi lançada pelo Governo da Presidenta Dilma Rousseff e instituída pela portaria MS/GM nº 1.459/2011, como uma estratégia do Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde-SAS para o enfrentamento da mortalidade



materna, da violência obstétrica e da baixa qualidade da rede de atenção ao parto e nascimento, desenvolvendo ações para ampliação e qualificação do acesso ao planejamento reprodutivo, pré-natal, parto e puerpério.

Conforme Cunha (2017), a Rede Cegonha se caracteriza por ser política redistributiva, haja vista a atuação central do Governo Federal enquanto agente formulador e indutor, com provisão orçamentária definida para investir em infraestrutura e custeio de ações e serviços, insumos e apoio técnico institucional.

O governo Dilma Rousseff, em 2011, adotou o fortalecimento das redes temáticas de atenção à saúde como uma das prioridades para o setor. Ainda no primeiro semestre do governo foi publicada a Portaria nº 1.459 de 24 de junho de 2011, que previu recursos financeiros para obras e custeio de serviços no campo da assistência materna e infantil e formulou alternativas ou solução, conforme o conteúdo expresso na Portaria MS supracitada que institui a Rede Cegonha.

Na formulação de alternativas elencadas pelo Governo Dilma e adotadas nacionalmente para o enfrentamento dos problemas relacionados à atenção materna e infantil, destacam-se:

Ofertar de serviços para atenção ao pré-natal e ao parto e nascimento; ampliar o custeio de serviços; investir para implantação e estruturação de unidades de atendimentos; destinar recursos para a compra de equipamentos e materiais para Casas de Gestante, Bebê e Puérpera; Centros de Parto Normal e ampliação de leitos de UTI neonatal e UTI adulto (repasses fundo a fundo) (BRASIL, 2011).

### **3.3 Dinâmica política: dimensão política das ações governamentais**

O detalhamento da Rede Cegonha, considerando as influências da OMS/OPAS, foi construído por decisão política do Governo Dilma Rousseff, contudo, com a participação social e pelo acúmulo de experiências do SUS, sendo refinado de forma contínua e aprimorado gradualmente (CUNHA, 2017).

No entanto, de acordo com Capella (2005), embora o Presidente possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não é reservado a ele o controle sobre as alternativas a serem consideradas, por se concentrarem nas mãos de especialistas. Portanto, esse sujeito – o Presidente - é fundamental, mas não tem condições de determinar o resultado de uma política. Outros sujeitos podem se constituir de diversas formas e são considerados como importantes na formação da agenda governamental.

Considerando a dimensão política das ações governamentais e participação dos sujeitos no processo da formulação de alternativas, destacam-se os Movimentos de Mulheres e Feministas como grupo de pressão, no qual entrou em conflito com o Governo Federal, ao se posicionar contra a proposta da Rede Cegonha, apesar de, segundo o discurso oficial, a estratégia discutir na sua essência a atenção materna e infantil relacionada aos princípios do SUS, com questões referentes aos direitos humanos, sexuais e reprodutivos e de gênero, com a humanização da atenção à saúde e os princípios de organização das redes regionais de atenção à saúde. Então, como esses sujeitos analisaram no ano de 2011 a Rede Cegonha?

Os Movimentos de mulheres e feministas à época apontaram que a estratégia Rede Cegonha realizava ações insuficientes no que se refere à garantia dos direitos humanos, sexuais e à equidade nas questões de gênero.

Em entrevista ao Blog Viomundo, em 05 de abril de 2011, a Cientista Política Télia Negrão - Secretária-Executiva da Rede Feminista de Saúde e membra do Conselho Diretor da Rede de Saúde das Mulheres Latino-americanas e do Caribe - colocou que a Rede Cegonha implicava em um retrocesso de trinta anos na luta das mulheres pela saúde e emancipação feminina e “que esperava-se mais da atuação de uma mulher na presidência do Brasil, mais do que a reafirmação da mulher entrelaçada à maternidade, lida como mulher-hospedeira”.

A Rede Feminista de Saúde afirmou que esta “iniciativa reitera a noção de que a saúde da mulher e a própria pessoa da mulher estariam orientadas para a maternidade (...), deixando de debater a liberdade de escolha da maternidade, e assim, também a legalização ou descriminalização do aborto”, sendo que questionou, também, a presença da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB - no dia de seu lançamento. Para Negrão, “a figura da mulher, que dá à luz, desaparece, assim como os seus direitos sexuais e reprodutivos; dando lugar à cegonha, à concepção de saúde de mulher materno-infantil e ao Estado”.

Carneiro comenta sobre o posicionamento de Negrão de crítica à Rede Cegonha:

Além disso, em sua leitura, não há como não interpretar esse cenário sem considerá-lo como resquícios ou consequências da polêmica campanha eleitoral do ano passado, em que os temas da gestação e do aborto adquiriram notoriedade e tom político pejorativo, envolvendo a atual presidente e o então adversário do PSDB. Por tudo isso, conclui que o *Rede*

*Cegonha* desumaniza o evento reprodutivo, enquanto, em contrapartida, a Rede de Saúde Feminista solicita que o Ministério da Saúde incumba-se mais de retomar a proposta do Plano Integral de Saúde da Mulher (PAISM), desenvolvido em 1983, mas longe de ter sido efetivamente implementado (Batista, 2000). Esse programa de assistência integral à saúde feminina já teria, na acepção dessa rede de feministas, disposto sobre as necessidades e possibilidades de melhoria da atenção à mulher e de modo não necessariamente conectado à maternidade. (CARNEIRO, 2013, p. 50)

Por outro lado, tem-se a reflexão descrita por Ceccim e Cavalcanti (2011) que sinalizaram para o reconhecimento do programa em um país que apresenta problemas de falta de leitos em hospitais, precária assistência hospitalar e médica, altos índices de mortalidade materno-infantil, e uma das mais altas taxas de cesáreas do mundo, na época cerca de 80% na rede privada e 30% na rede pública. Segundo esses sujeitos, pela primeira vez na história do país, a maternidade teria deixado de ser bioestatística para tornar-se direito e reconhecimento de cidadania, dando contornos a um parto cidadão.

Dessa forma, Ceccim e Cavalcanti (2011) tiveram posição contrária a Rede Feminista de Saúde, inclusive afirmaram que no Governo a questão do aborto foi amplamente debatida, conforme explicita artigo publicado no Blog Saúde com Dilma, em abril de 2011.

Como admitir o aborto sem assegurar condições indiscutíveis de acesso à maternidade? Como proteger a mulher em um evento fisiológico, onde ela está submetida aos (pré) conceitos morais e legais da sobrevivência da espécie, justamente em um momento de abalo em sua estrutura física e subjetiva (com a experiência de aflição) representada pelo parto, sem indicar-lhe o alívio de uma rede de proteção pública, independente de valores, crenças e hábitos? O parto não pode pertencer apenas à mulher, ela não pode sofrer e nem entrar em aflição pela falta de políticas públicas que lhe reconheçam o direito de um parto seguro, esteja onde estiver. O país tem de oferecer serviços profissionais de auxílio ao parto, garantias de acesso às maternidades profissionais e garantia de proteção e auxílio ao pós-parto e puerpério. O puerpério contém necessidades de saúde relativas aos bebês e às mães, necessidades que são distintas entre os dois e se configuram no espectro de saúde da criança e de saúde da mulher (CECCIM E CAVALCANTI, 2001).

A guisa das considerações da Rede Feminista de Saúde como grupo de pressão política, infere-se que no processo das políticas públicas, sobretudo, na formação da agenda, menciona-se Kingdon, (2003 apud Capella, 2005. p. 09) ao preconizar que se uma proposta não tem o apoio de alguns setores não significa que não poderá ser mais defendida ou ser abandonada, todavia indica que haverá custos/benefício durante este processo. Um complicador em relação as mudanças porventura existentes e que podem afetar a agenda no fluxo político são as mudanças dentro do próprio governo,

comentadas anteriormente. Para a autora, segundo Kingdon, o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda.

A partir das questões apresentadas pode-se constatar, em relação a constituição da Rede Cegonha no Governo de Dilma Rousseff, a relevância da formação da agenda governamental no processo das políticas públicas, considerando os sujeitos envolvidos e a necessidade de convergência entre os três fluxos : problema, alternativa e dimensão política, os quais possibilitam a abertura de distintas oportunidades para a análise da formulação, implementação e avaliação dos programas e ações governamentais.

Na atualidade, segundo informações do Ministério da Saúde (2019) a Rede Cegonha atingiu **5.488 municípios brasileiros**, alcançou **2,6 milhões de gestantes e já foram investidos** desde a sua criação mais de **R\$ 3,1 bilhões** para o desenvolvimento das ações previstas. Contudo, ainda assim, se faz necessário ampliar a discussão em torno dos direitos sexuais e reprodutivos, com atenção ao perfil sociodemográfico, obstétrico e assistencial das internações de mulheres submetidas ao abortamento, posto as causas de mortalidade e morbidade materna que devem ser vistas como um problema de saúde pública.

Estas particularidades contribuíram para um processo de construção de ações de base governamental de forma peculiar, como também de dispositivos de gestão e governança apropriados a consolidação dos objetivos da Rede Cegonha, culminando em um desenho próprio de implementação, financiamento, monitoramento e avaliação desta estratégia.

#### **4 CONCLUSÃO**

Em que pese a institucionalização da Rede Cegonha no Governo Dilma, que se firma na atualidade como uma estratégia que visa assegurar a efetividade da rede de cuidados materno e infantil e, diante das contradições apontadas pelos movimentos social de mulheres e feministas, infere-se que no estudo aqui expresso, a formação da agenda governamental faz parte de um importante momento do processo das políticas públicas e que a partir da abordagem Múltiplos Fluxos foi possível apreender que a ação

do estado está articulada com diferentes sujeitos na construção de ações diante de questões publicamente relevantes e em conjunturas distintas.

Pelos pontos expostos neste trabalho pode-se demonstrar que a Rede Cegonha objetiva o enfrentamento da mortalidade materna, da violência obstétrica e da baixa qualidade da rede de atenção para melhorar a atenção à saúde das mulheres e das crianças e reduzir a mortalidade materno infantil, sendo um grande desafio governamental, que foi construído por decisão política do Governo e, portando, incorporado na estrutura administrativa e no discurso oficial da Presidenta Dilma Rousseff. Desse modo, inserido na agenda formal como um problema que o governo decidiu enfrentar, porém considerando as influências da OMS/OPAS.

O Movimento de Mulheres e Feministas, como sujeitos das políticas públicas, se constituiu como um ponto importante do estudo, por se caracterizar como grupo de pressão determinante para a debate de problemas relevantes que poderiam ser inseridos no processo de formulação de alternativas, uma vez que inferiram críticas ao governo por não ter posto em discussão, conforme seu entendimento, questões sobre o aborto clandestino, por exemplo.

Tendo em vista a amplitude do tema, este trabalho não teve a pretensão de esgotá-lo, mas contribuir para a discussão sobre a formação da agenda formal, no que se refere à inclusão da Rede Cegonha na agenda de políticas públicas para as mulheres no governo de Dilma Rousseff.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.351** de 5 de outubro de 2011. Altera a Portaria nº 1.459/GM/MS, de 24 de junho de 2011, que institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Rede Cegonha. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 193, 6 out. 2011f. Seção 1, p. 58.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal**, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa de Humanização no Pré-natal, Parto e Nascimento**. Brasília, DF: Ed. Ministério da Saúde. 2002

BITTENCOURT. L; OLIVEIRA. M. Modelos de formação de agenda na análise de políticas públicas aplicados à cultura: o caso do projeto de Reestruturação do Acervo da Pinacoteca de São Bernardo do Campo MATIZES - **Revista Latino Americana de**

**Estudos em Cultura**, 2018. Disponível em <http://www.pragmatizes.uff.br>. Acesso em: 22/08/2019.

CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista (UNESP). Agosto de 2005

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. et al. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. p. 87-121.

CARNEIRO, R. G. Dilemas antropológicos de uma agenda de saúde pública: Programa Rede Cegonha, pessoalidade e pluralidade, 2013, 50. **Comunicação Saúde Educação** v.17, n.44, p.49-59, jan./mar. 2013.

CECCIM, R; CAVALCANTI, F. **Rede Cegonha: práticas discursivas e redes de diálogo**. Blog Saúde com Dilma. 09 maio 2011. Disponível em: <[blogsaudedobrasil.com.br](http://blogsaudedobrasil.com.br)>. Acesso em: 05 Set. 2019.

CUNHA, M. A. O. **Análise da política rede cegonha: a atenção ao pré-natal e ao parto e nascimento Recife, 2011 a 2015**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2017.

GIOVANNI, M. **Rede Cegonha: da concepção à implantação**, FIOCRUZ, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório nacional de acompanhamento**. – Brasília: IPEA, 2004.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

NEGRÃO, T. **Entrevista VIOMUNDO**, Disponível: <https://www.viomundo.com.br/entrevistas/telia-negrao-portaria-da-rede-cegonha-deixa-a-desejar.html>. Acesso: 09 de setembro de 2019.

SILVA, M. O. S. e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. da S. e (Coord). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008, p. 89-178.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso). Acessos em: 20 de agosto de 2019.