

O AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA OS INTERESSES DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES: AVALIANDO ESTRATEGICAMENTE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO PERÍODO 1990 – 2019

THE POLITICAL-INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS' INTERESTS: STRATEGICALLY ASSESSING LEGISLATIVE PRODUCTION IN THE CHAMBER OF DEPUTIES IN THE PERIOD 1990 – 2019

EL AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA LOS INTERESES DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUANDO ESTRATÉGICAMENTE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PERÍODO 1990-2019

Audren Marlei Azolin¹

Resumo

Este artigo avalia o ambiente político-institucional da Câmara dos Deputados em relação às crianças e adolescentes. Identifica-se, assim, se esse ambiente é favorável ou não à transformação de proposições legislativas em norma jurídica (lei). O objeto de pesquisa é a produção legislativa — no período de 1990 a 2019 — referente ao tema. Os objetivos da pesquisa foram: 1) avaliar o ambiente político-institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente; 2) identificar se há atores institucionais e individuais que apresentem um bom desempenho político-institucional e 3) analisar, de forma preliminar, o trâmite do Projeto de Lei do Senado (PLS) 439/2018 que versa sobre o Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescentes. Utilizamos uma estratégia metodológica quantitativa, dentro de uma abordagem neoinstitucionalista, consagrada na Ciência Política. Do ponto de vista quantitativo, a investigação revelou um ambiente político-institucional desfavorável à transformação de projetos de lei, sobre crianças e adolescentes, em norma jurídica. Desta forma, o ambiente político-institucional da Câmara dos Deputados, quanto à referida questão, revelou-se mantenedor do *status quo*. Sob uma perspectiva estratégica, o estudo visa esclarecer se os dados levantados podem influenciar as decisões da classe política e contribuir para estratégias de representação de interesse.

Palavras-chave: Inteligência política. Risco político. Produção legislativa. Crianças e adolescentes.

Abstract

This article assesses the political and institutional environment of the Chamber of Deputies in relation to children and adolescents. Thus, it is identified whether this environment is favorable or not to the transformation of legislative proposals into a legal norm (law). The research object is the legislative production - in the period from 1990 to 2019 - related to the theme. The research objectives were: 1) to evaluate the political and institutional environment of the Statute of Children and Adolescents; 2) to identify if there are institutional and individual actors that present a good political-institutional performance and 3) to analyze, in a preliminary way, the procedure of the Senate Bill Project (PLS) 439/2018 which deals with the National Regulatory Framework for the Reception of Children and Adolescents. We use a quantitative methodological strategy, within a neoinstitutionalist approach, enshrined in Political Science. From a quantitative point of view, the investigation revealed an unfavorable political and institutional environment for the transformation of bills on children and adolescents into legal norms. Therefore, the political and institutional environment of the Chamber of Deputies, regarding this issue, proved to maintain the status quo. From a strategic perspective, the study aims to clarify

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), especialista em Direito Contemporâneo e suas Instituições Fundamentais pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos (IBEJ). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora, entre 2014 e 2019, do Núcleo de Pesquisa em Ciência Política (NUPP-CiPol) do Centro Universitário Uninter, onde desenvolveu atividades de pesquisa e extensão relacionadas ao monitoramento político e legislativo. Atualmente é pesquisadora no Programa Pesquisa Docente (PPD) e professora dos cursos de Ciência Política e Relações Internacionais do Centro Universitário Uninter.

whether the data collected can influence the decisions of the political class and contribute to strategies of representation of interest.

Keywords: Political intelligence. Political risk. Legislative production. Children and teenagers.

Resumen

Este artículo evalúa el ambiente político-institucional de la Cámara de Diputados respecto a los niños y adolescentes. Quiere verificar, de esa manera, si ese ambiente es favorable o no a la transformación de proposiciones legislativas en norma jurídica (ley). El objeto de investigación es la producción legislativa — en el período de 1990 a 2019 — relativa al tema. Los objetivos de la investigación fueron: 1) evaluar el ambiente político-institucional del Estatuto del Niño y del Adolescente; 2) identificar si hay actores institucionales e individuales con buen desempeño político-institucional y 3) analizar, de forma preliminar, la tramitación del Proyecto de Ley del Senado (PLS) 439/2018 sobre el Marco Regulatorio Nacional de Acogida de Niños y Adolescentes. Utilizamos una estrategia metodológica cualitativa, en un enfoque neoinstitucionalista, consagrado en la Ciencia Política. Desde el punto de vista cuantitativo, la investigación revela un ambiente político-institucional desfavorable a la transformación de proyectos de ley sobre niños y adolescentes en norma jurídica. Así, el ambiente político-institucional de la Cámara de Diputados, sobre la referida cuestión, demostró la intención de mantener el *status quo*. Desde una perspectiva estratégica, el estudio pretende aclarar si los datos recopilados pueden influenciar las decisiones de la clase política y contribuir para estrategias de representación de interés.

Palabras-clave: Inteligencia política. Riesgo político. Producción legislativa. Niños y adolescentes.

1 Introdução

Considerado um marco importante para defesa da criança e do adolescente no Brasil, a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), está completando 30 anos. Partindo desta importância, este artigo avalia a produção legislativa, em um período de 29 (vinte e nove) anos², referente ao ECA. Especial atenção é dada às proposições legislativas relacionadas a esta temática que se transformaram em norma jurídica no sentido de identificar os principais interlocutores do segmento da criança e do adolescente. Assim, este artigo trata da política pública para criança e para o adolescente no Brasil.

Posto isso, o objeto de pesquisa deste artigo consiste nas proposições legislativas que se referem à criança e ao adolescente, no recorte temporal, entre 1990 a 2019, que ingressaram na Câmara dos Deputados. O problema que move esta pesquisa é: as proposições legislativas alvos desta pesquisa têm encontrado um ambiente político-institucional favorável para se transformarem em norma jurídica (lei)?

Delimitado o objeto e o problema de pesquisa deste artigo, os objetivos são os seguintes: 1) avaliar o ambiente político-institucional para o Estatuto da Criança e do Adolescente, isto é, avaliar se o ambiente é favorável ou não, do ponto de vista quantitativo, à transformação das proposições legislativas referentes ao ECA em norma jurídica (lei); 2)

² Analisa-se a produção legislativa de anos já terminados. Uma vez que a produção legislativa de 2020 está em curso, não há como avaliar essa produção neste artigo.

identificar se há atores institucionais (Poder Executivo e Poder Legislativo) e individuais (parlamentares) que apresentem bom desempenho político-institucional, quanto à transformação de suas proposições legislativas relativas ao ECA em norma jurídica e 3) analisar de forma preliminar o trâmite do Projeto de Lei do Senado (PLS) 439/2018 que trata do Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescentes³.

Estes objetivos têm importância aplicada, uma vez que revelam, por exemplo, às entidades de representação dos interesses da criança e do adolescente, qual a situação do ambiente político-institucional para tomada de decisão política que possam impactar o segmento da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade social. Outra importância é a de revelar os principais atores políticos interessados no tema. Tais informações são relevantes para representação de interesse junto aos tomadores de decisão política.

2 Referencial teórico

De forma objetiva, este artigo trata da avaliação da política pública no Brasil para a criança e o adolescente. E quando se trata de analisar políticas públicas, algumas questões precisam restar bastante claras: qual etapa da política pública se está analisando? Qual a abordagem será utilizada?

Desta maneira, para que as análises aqui empreendidas não caiam em um vazio conceitual, algumas questões de ordem teóricas serão tratadas. Andrei Pittol Trevisan e Hans Michael Van Bellen chamaram atenção para uma questão importante quando se trata de análise de políticas públicas:

[...] há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões (Trevisan; Bellen, 2008, p. 531).

Diante dessa complexidade e diversidade analítica, é necessário deixar bastante claro qual a abordagem empreendida neste artigo. De acordo com Celina Souza,

³ Uma vez que o objeto de pesquisa é a produção legislativa referente ao ECA na Câmara dos Deputados, parece sem sentido analisar uma proposição legislativa de iniciativa do Senado Federal. No entanto, há três fatores significativamente relevantes para a análise desta proposição legislativa: 1) por se tratar de um marco regulatório, não se resumindo a uma proposição legislativa qualquer, 2) porque passará pela Câmara dos Deputados e 3) a proposta é de uma análise estratégica. Para isso, é importante antecipação de cenários.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações [...]. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

A abordagem analítica adotada neste artigo, alinhada à definição acima, denomina-se *Estadocêntrica*, isto é, “[...] a política pública é emanada apenas pelo ator estatal” (Raeder, 2014, p. 1). De acordo com Saraiva (2006 *Apud* Raeder, 2014, p. 1), “[...] a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. Na abordagem estadocêntrica, a política pública é analisada a partir do ator estatal. Outra abordagem possível, é denominada de *Multicêntrica*, isto é,

Na abordagem multicêntrica, admite-se o protagonismo de organizações privadas, não governamentais, na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão no processo de formulação da política, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas (Raeder, 2014, p. 1).

Não se defende aqui que a melhor definição de políticas públicas é a abordagem estadocêntrica, o foco é a delimitação do objeto de pesquisa deste artigo. Assim, torna-se uma opção analítica: analisar a questão da criança e do adolescente na ótica do poder político, mais especificamente no espaço de produção legislativa referente. Desta forma,

O agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma seqüência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas [...] (Trevisan; Bellen, 2008, p. 531).

A análise de políticas públicas, como visto acima, pode centrar-se na fase de formulação, implementação e avaliação. Para efeito deste artigo, a análise recai sobre a fase de *formulação* de políticas públicas, em seu aspecto político, uma vez que a abordagem analítica deste artigo foca nos aspectos políticos e não nos administrativos. A partir disto é necessário esclarecer as três Dimensões da Política: *Polity*, *Politics* e *Policy*. Tratando do que seja a dimensão *Polity*, segundo Klaus Frey,

A política estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes ('polity') – refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e

configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos (Frey, 2000, p. 224).

Para Cláudio Couto,

A primeira dimensão, a da *política constitucional*, diz respeito à estruturação básica do Estado, à sua conformação fundamental. De acordo com política constitucional vigente podemos definir a natureza de um Estado em particular, levando em consideração os direitos fundamentais que assegura e os procedimentos que aciona para permitir a tomada de decisão pelos governantes e a participação política pelos governados. (Couto, 2005, p. 95).

Considerando Frey e Couto, a dimensão *Polity* diz respeito à parte estrutural da política, isto é, à própria fundação do Estado e de suas instituições, bem como as regras do jogo constitucionalmente definidas, abarcando as regras do processo de tomada de decisão política. Por sua vez, a dimensão *Politics*,

A segunda dimensão, a da *política competitiva*, concerne à atividade política que tem lugar no âmbito de certa conformação estatal. Política aqui é *jogo*, com suas diversas possibilidades: conflito, cooperação, alianças, vitórias, derrotas, empates, ganhos, perdas etc. Pode-se dizer que em certa medida toda atividade política é, ao menos em certo grau, competitiva (Couto, 2005, p. 96)

Segundo Frey (2000, p. 216), “[...] no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões [...]”. A partir dos autores, denota-se que na dimensão *Politics* está o jogo político. É uma dimensão onde se encontra a competição política conflituosa, em busca de alianças para construção de consensos. Enquanto a dimensão *Polity* é estrutural, a dimensão *Politics* é conjuntural.

Está na dimensão *Politics* o objeto deste artigo. Dimensão em que está a produção legislativa, que para efeito deste artigo, relaciona-se aos interesses da criança e do adolescente. A última é a dimensão *Policy* que diz respeito à política pública propriamente dita, isto é,

[...] *políticas públicas* concerne ao produto da atividade política no âmbito de um determinado estado. É política pública tudo aquilo que o Estado gera como resultado de seu funcionamento ordinário. [...] os conteúdos legítimos das políticas públicas concretiza-se como um desfecho do jogo político – determinando os programas de ação governamental iniciados, interrompidos, alterados ou que têm prosseguimento (Couto, 2005, p. 96).

Couto esclareceu que a dimensão *Policy* é a política pública concreta, materializada em programas, planos, procedimentos, metas e etc. É na dimensão *Policy* que se dá a

implementação e avaliação de resultados das políticas. Este também é o entendimento de Frey (2000, p. 217): “a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”.

As políticas públicas estão divididas em três fases que fecham o ciclo das políticas públicas: formulação, implementação (execução) e avaliação de resultados. Quando se trata de avaliação de resultados, Trevisan e Bellen ensinam que há três modalidades do processo de avaliação: *avaliação de metas*, *avaliação de processo* e *avaliação de impacto* (Trevisan; Bellen, 2008, p. 546). De acordo com os autores,

A avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. As metas de um programa são os resultados mais imediatos que dele decorrem (número de pessoas atendidas em centros de saúde, número de horas de aula, número de leitos hospitalares). Trata-se, pois, de uma avaliação ex post facto, visto que pressupõe a atribuição de valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas (Trevisan; Bellen, 2008, p. 546).

A avaliação de metas é importante para que os órgãos e entidades públicas comprovem a sua eficiência quanto ao cumprimento de metas, normalmente preestabelecidas nos contratos de gestão. É uma forma de avaliar à própria gestão pública. Por sua vez,

A avaliação de processo visa detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades (Trevisan; Bellen, 2008, p. 546).

Esta avaliação não é focada nos fins (metas), mas sim nos processos (meios) de implementação propriamente ditos das políticas públicas, ou seja, nos mecanismos processuais. Por fim, a avaliação de impacto: “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social” (Carvalho, 2003, *Apud* Trevisan; Bellen, 2008, p. 546).

Enquanto a avaliação de metas visa avaliar o cumprimento de metas preestabelecidas pela gestão pública, que pode ser insuficiente (não impactando) para as necessidades da população, a avaliação de impacto avalia se o problema alvo da política pública foi eliminado ou atenuado em níveis aceitáveis, “Busca-se nessa avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada” (2008, p. 546), isto é, impactaram na real necessidade da população.

Estes três tipos de avaliação dizem respeito à fase de avaliação de políticas públicas já implementadas. No entanto, a avaliação de impacto pode ser presumidamente mensurada ainda na sua fase de formulação (produção legislativa), antecipando assim, se determinada proposição legislativa tem potencial de risco ou de oportunidade e o seu grau de relevância.

3 Metodologia

Quanto à metodologia utilizada, é importante esclarecer a abordagem. Uma vez que houve a opção por uma perspectiva estadocêntrica, que se caracteriza como uma análise político-institucional sobre o tema ECA, a abordagem se encontra na perspectiva neoinstitucionalista. Isso porque, visa “[...] elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (Hall; Taylor, 2003, p. 194).

A abordagem neoinstitucionalista parte do princípio de que “[...] é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas” (2003, p. 197). Nesta abordagem, o Estado e suas instituições não são arenas onde diversos grupos sociais disputam entre si para impor a sua vontade ao conjunto da sociedade. Aqui o Estado é dotado de autonomia, o Estado tem vontade própria (Rocha, 2009, p. 141).

A partir dessa abordagem, metodologicamente fez-se uso da estratégia quantitativa. A coleta de dados foi realizada no Portal da Câmara dos Deputados (fonte). Uma vez que o processo legislativo é dinâmico, é importante informar a data da pesquisa, pois alguns dados relacionados ao processo legislativo (processo de tramitação das proposições legislativas) se alteram com o tempo. Os dados foram coletados no dia 11 de fevereiro de 2020⁴.

Quantitativamente, para avaliar o desempenho político-institucional, fez-se uso da *Taxa de Sucesso*, tradicional método de avaliação utilizado na Ciência Política. A partir dessa taxa é possível identificar se há ou não atores institucionais e individuais que apresentam bom desempenho político-institucional quando se trata do tema ECA.

Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa foi realizada junto ao Portal da Câmara dos Deputados, fazendo uso dos seguintes filtros: Pesquisa Avançada, Tipo de Proposição, Data de Apresentação, Tramitação, Situação e Assunto. Os dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados passaram por um processo de categorização. Neste particular, fez-se uso da Análise de Conteúdo, uma vez que classificamos a produção legislativa:

⁴ O contexto de pandemia da COVID – 19 paralisou as atividades legislativas, que no momento estão centradas em questões econômicas e transferência de renda emergencial. Esse estado deixa os dados coletados ainda fieis à realidade.

A técnica consiste em classificar os diferentes elementos nas diversas gavetas segundo critérios susceptíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir uma certa ordem na confusão inicial. É evidente que tudo depende, no momento da escolha dos critérios de classificação, daquilo que se procura ou que se espera encontrar (Bardin, 1994, p. 37).

A Análise de Conteúdo metodologicamente permite que textos (analisados qualitativamente) sejam transformados em dados quantitativos. Como nos ensinou Bardin (1994, p. 38), “A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”. Essas foram as estratégias metodológicas utilizadas neste artigo.

4 As dimensões da política e a importância da visão estratégica

Para agir estrategicamente na política é necessário considerar a relação entre as três dimensões da política, não pensando de maneira isolada. Este entendimento é condição *sine qua non* para ações estratégicas nas três fases das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação). Outra falha que impede ações estratégicas é o desconhecimento da diferença entre políticas públicas de governo e políticas públicas de Estado.

Embora o foco de grande parte dos autores que tratam de políticas públicas centre-se na gestão pública, isto é, na esfera administrativa do Poder Executivo, logo, na dimensão *Policy*, é importante deixar claro que as políticas públicas são formuladas na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo gerando, assim, a produção legislativa, âmbito exclusivo da política que se encontra na dimensão da *Politics*.

A dimensão *Policy* (onde ocorre a política pública concreta) não se encontra isolada das demais dimensões da política. É um equívoco acreditar que não há relação entre as três dimensões da política. De acordo com Frey

A pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas ('polity') e dos processos de negociação política ('politics') sobre o resultado material concreto ('policy') – uma orientação característica da 'policy analysis' – parte, no meu entender, do pressuposto de concatenações de efeitos lineares. Tal conjectura contradiz a experiência empírica da existência de inter-relações entre as três dimensões da política, especialmente entre as dimensões 'policy' e 'politics' (Frey, 2000, p. 219).

Para Frey, esta relação entre as dimensões da política não é linear, isto é, *Polity* determina *Politics* que, por sua vez, determina *Policy*. Há uma inter-relação entre as dimensões da política, não sendo assim uma relação de causalidade.

De acordo com Leonardo Secchi (2017, p. 19), no âmbito da administração pública federal há diversas carreiras que realizam análises de políticas públicas: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Políticas Sociais e o Analista de Finanças e Controle. Estas carreiras também são encontradas, com certa variação de nomenclatura, nos estados.

Secchi (2017, p. 21) ensina que profissionais com habilidades e competências para formular, implementar e avaliar políticas públicas transitam tanto na administração pública (dimensão *Policy*), quanto nas casas legislativas (dimensão *Politics*). De acordo com o autor,

A atividade de analista de política pública pode ser executada, mesmo que informalmente, pelo assessor parlamentar que busca apresentar uma proposta legislativa para o controle da pesca marinha de espécies em perigo de extinção. Por exemplo, o deputado pretende propor uma legislação e delega ao seu assessor o trabalho de pesquisar sobre o tema, realizar encontros com grupos de interesse, para entender as demandas, colher suas reações às propostas já existentes, compilar as informações em um relatório e redigir um esboço do projeto de lei. Neste contexto, o assessor parlamentar está exercendo a atividade de “análise de política pública” (Secchi, 2017, p. 21).

O exemplo oferecido por Secchi, trata do momento de formulação de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo (dimensão *Politics*), para a formulação recorre-se à avaliação de impacto⁵ das políticas públicas concretas (dimensão *Policy*). Nota-se no exemplo, a relação entre as dimensões *Politics* e *Policy*.

No entanto, é no Poder Executivo que profissionais com essas habilidades e competências encontram maior espaço, e como ensinou Secchi, acolhidos em carreiras de Estado. É importante destacar aqui a carreira do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) que, de acordo com Rachel Pellizzoni da Cruz,

Em síntese, esse perfil caracteriza-se pela elevada qualificação; capacidade de resolver problemas; comportamento ético; capacidade de negociação, coordenação e articulação, mobilização intra e intergovernamental; capacidade de exercer funções de direção e assessoramento; visão crítica da realidade socioeconômica do país; visão estratégica das políticas públicas e de suas relações com a organização e funcionamento da administração pública e conhecimento teórico e prático dos problemas de governo e das políticas públicas (Cruz, 2010, p. 7).

Denota-se que esse profissional atua na inter-relação (mobilização inter e intragovernamental) entre a dimensão *Policy* (na política pública concreta) e a dimensão *Politics* (no jogo político). Isso revela uma carreira que atua na esfera político-administrativa,

⁵ Um dos métodos para avaliar impacto é ouvir os grupos afetados por uma determinada política pública. O exemplo dado por Secchi, ao falar em “realizar encontros com grupos de interesse, para entender as demandas, colher suas reações às propostas já existentes”, visa identificar além de novas demandas, avaliar o impacto de políticas públicas já existentes, a partir da sensação dos grupos afetados.

que mais uma vez revela a inter-relação entre a esfera política e a esfera administrativa. No jogo político, essa inter-relação é estratégica quando se considera a distinção entre as definições de *políticas públicas de Estado* e *políticas públicas de governo*. De acordo com Manoel Ilson Cordeiro Rocha,

A diferença entre Estado e governo é atualmente mais acentuada com a personalização jurídica do Estado, porque o Estado como pessoa tem vontade própria, distinta da vontade individual do governante. No Estado Democrático e de Direito há a perspectiva de reduzir a participação do governo ao máximo possível. Fazem parte deste Estado e não fazem parte do seu governo a Constituição, o conjunto de servidores públicos estáveis, o patrimônio público, a máquina burocrática pública, as forças públicas, etc. Isto porque a sociedade precisa que estas instituições sejam estáveis e impessoais, que não estejam sujeitas às mudanças de governo no processo eleitoral e que sejam republicanas – pertencente ao conjunto da sociedade e não aos interesses de quem está no poder. Isto é uma peculiaridade da democracia constitucional, nos regimes autoritários a ausência de limites aos governos os leva absorver ao máximo o Estado. O princípio republicano de responsabilidade política dos governos está presente nas constituições modernas das democracias e das monarquias, como limite ao poder e como identificação da coisa pública distinta do governo (Rocha, 2009, p. 141).

Políticas públicas de Estado são aquelas que estão inseridas na dimensão *Polity*, isto é, são políticas constitucionais, fazendo parte da estrutura do Estado. São políticas estáveis. (Couto, 2005, p. 95). Política pública de governo, por sua vez,

[...] é toda forma de organização do poder para a orientação de uma sociedade. Ainda que ocupe parte da estrutura do poder executivo, o governo é mais do que o executivo, pois se caracteriza por se estabilizar institucionalmente no Estado e assumir a responsabilidade da orientação política geral (Rocha, 2009, p. 141).

O governo é o responsável pelo exercício das funções do Estado, que se materializam nos seus três poderes: Poder Executivo, Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Assim, o governo é aquele que toma decisões políticas, mediante o jogo político conflituoso e competitivo, logo, instável e conjuntural, trata-se, assim, da dimensão *Politics*. A função executiva também é entendida como “composta pela administração pública, como organização da burocracia estatal” (Rocha, 2009, p. 142). Enquanto máquina administrativa, a função executiva é responsável também pela implementação de políticas públicas, situando-se, assim, na dimensão *Policy*, também instável e conjuntural, uma vez que na dimensão *Policy* se encontram as ações concretas do governo, que se enquadra na definição de política pública: governo em ação (Souza. 2006).

Quando uma política pública se encontra apenas como um plano, programa, procedimento e meta (*Policy*) de um determinado governo, ela se encontra ao sabor dos interesses de um dado governo, atendendo apenas a uma determinada conjuntura política, não

sendo assim uma política estável. Isso significa que se no processo eleitoral, outro governante chegar ao poder, a política pública em questão poderá encerrar os planos, programas, procedimentos e metas. A política pública não terá continuidade, uma vez que se encontra somente na dimensão *Policy* — instável e conjuntural.

Assim, para que uma determinada política pública seja estável, precisa estar inserida na política constitucional, isto é, na dimensão *Polity*, uma vez que esta dimensão é estrutural e estável, o que corresponde a uma política pública de Estado e não somente de governo.

É neste ambiente político-institucional onde ocorreram e ainda ocorrem inúmeras estratégias para transformar proposições legislativas referentes ao Estatuto da Criança e do Adolescente em norma jurídica. É neste ambiente competitivo que se encontra atualmente, dentro do processo legislativo e decisório (dimensão *Politics*), o Marco Regulatório Nacional do Acolhimento da Criança e do Adolescente (PLS 439/2018).

A intenção desta seção é a de revelar o que os dados quantitativos, apresentados nas páginas que seguem, não revelam: o ambiente político-institucional competitivo, conflituoso em que se encontra a dimensão *Politics*, permeado de inúmeras estratégias para transformar as proposições legislativas referentes ao ECA em norma jurídica. Mesmo que o ECA não faça parte da Constituição de 1988 (política de Estado – dimensão *Polity*), enquanto lei infraconstitucional, regulamenta uma política de Estado que se encontra na Seção IV – Da Assistência Social, em seu artigo 203, incisos I e II, que tratam da “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” e do “amparo às crianças e adolescentes carentes”. O ECA, assim, é alvo de disputas políticas que exigem ações estratégicas.

Os dados quantitativos apresentados neste artigo, não são simples números, mas sim resultados mensuráveis de muita competição, estratégias, onde na dimensão *Politics* os diversos interesses sociais e político-institucionais estiveram e estão presentes. Os dados aqui apresentados são resultados das disputas, onde há vencedores e perdedores.

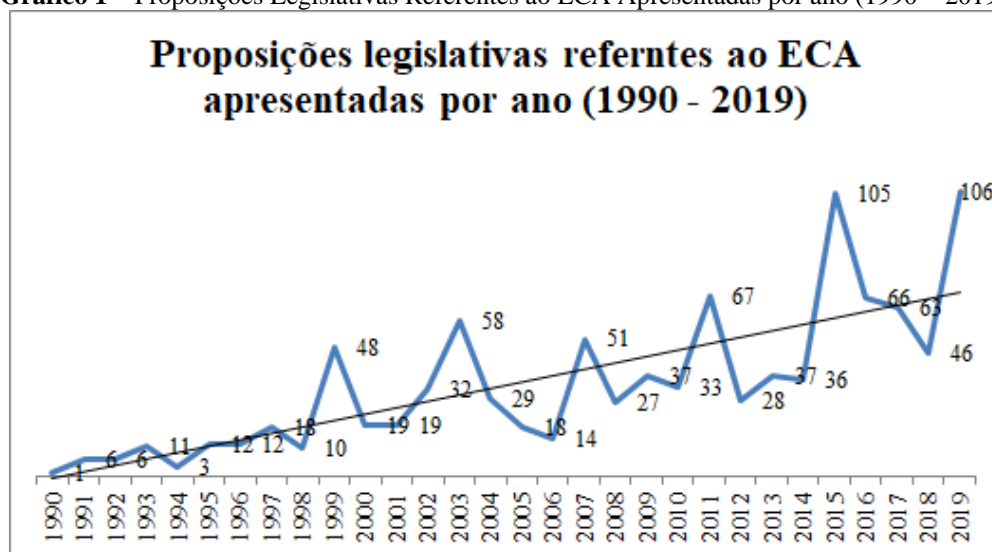
O sucesso e o fracasso dependem do conhecimento sobre esse complexo ambiente, suas estratégias e mecanismos. Assim, os dados apresentados neste artigo fazem parte das estratégias para se alcançar o sucesso na transformação de proposições legislativas (especificamente as que se relacionam à criança e ao adolescente) em políticas públicas de Estado.

5 Ambiente político-institucional em dados

A estratégia assume neste artigo importância central, uma vez que a intenção é revelar a importância aplicada dos dados aqui apresentados. Diversas entidades públicas, entidades que atuam no mercado e do terceiro setor criaram setores específicos para monitorar e analisar a produção legislativa, cujo objetivo é identificar riscos e oportunidades oriundos da ação política. Estes setores são estratégicos, já que desenvolver avaliações e análises de inteligência política (Azolin, 2017).

Avaliar o ambiente político-institucional é uma das formas de avaliar o risco político (Roedel, 2017). Nesta seção, avalia-se o ambiente político-institucional de tomada de decisão sobre as proposições legislativas referentes ao ECA no período que compreende de 1990 a 2019. Para tal, são apresentados abaixo três gráficos. Dois deles com números absolutos e o último traz números relativos. O gráfico 1 apresenta os dados das proposições legislativas referentes ao ECA no período acima definido.

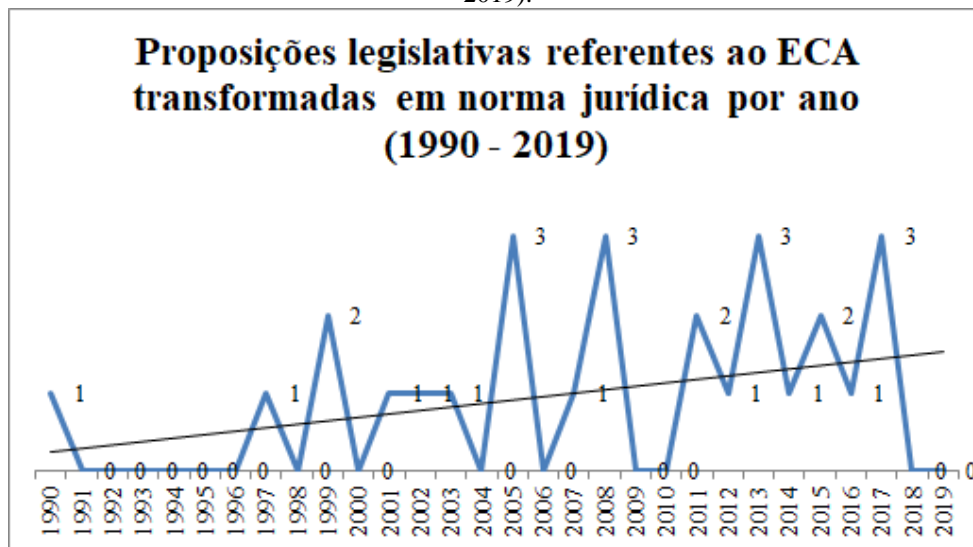
Gráfico 1 – Proposições Legislativas Referentes ao ECA Apresentadas por ano (1990 – 2019).



Fonte: autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Os dados revelam uma curva crescente da quantidade de proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional, com uma linha de tendência acentuada que revela que a classe política se preocupa com o tema da criança e do adolescente. No entanto, é imperativo saber se essa preocupação também existe em relação à transformação dessas proposições em norma jurídica. A resposta está nos gráficos 2 e 3.

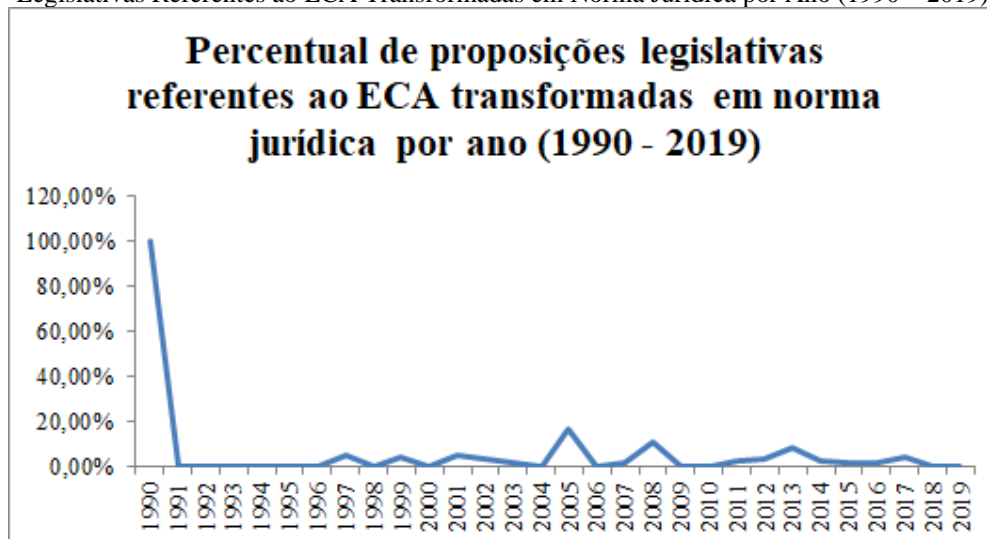
Gráfico 2 – Proposições Legislativas Referentes ao ECA Transformadas em Norma Jurídica por Ano (1990 – 2019).



Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Os dados revelam que embora a linha de tendência quanto à transformação das proposições legislativas apresente crescimento, a quantidade de proposições legislativas que se transformaram em norma jurídica é quantitativamente baixa. Para que se possa ter uma visão mais relativa do problema, isto é, a proporção entre proposições apresentadas e proposições transformadas em norma jurídica, o gráfico 3 é bastante revelador.

Gráfico 3 – Percentual de Proposições entre Legislativas Referentes ao ECA Apresentadas e Proposições Legislativas Referentes ao ECA Transformadas em Norma Jurídica por Ano (1990 – 2019).



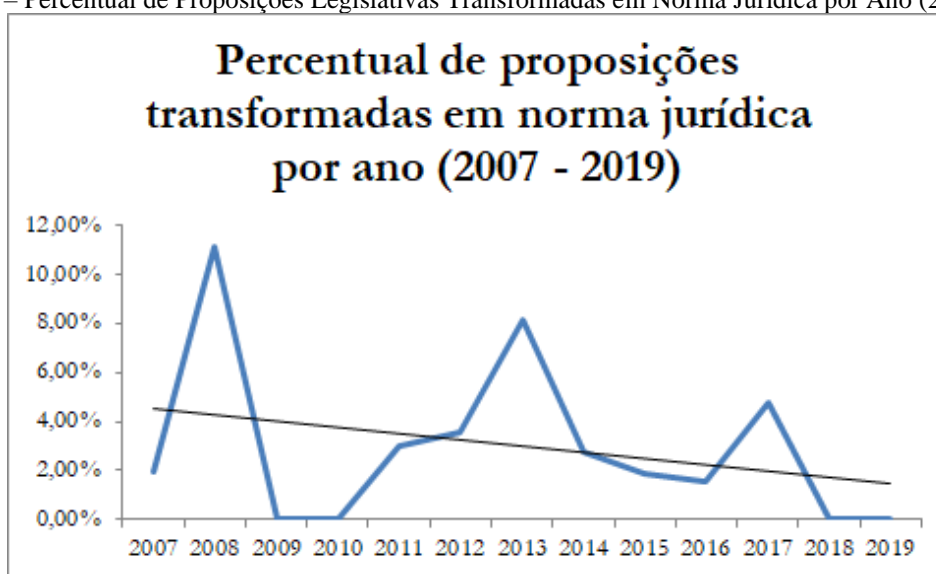
Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Os dados revelam, do ponto de vista quantitativo, um ambiente político-institucional nada favorável à tomada de decisão política quanto ao tema ECA. A forma mais eficaz para melhorar esse ambiente político-institucional é manter um canal de diálogo com os

interlocutores institucionais e individuais. Desta forma, é importante identificar os interlocutores relacionados ao tema crianças e adolescentes.

Para uma avaliação mais fidedigna do ambiente político-institucional, o gráfico 4 abaixo apresenta os dados relativos a um recorte temporal menor, que vai de 2007 a 2019. É mais fidedigna porque considera dados quantitativos mais recentes relativos às últimas legislaturas da Câmara dos Deputados.

Gráfico 4 – Percentual de Proposições Legislativas Transformadas em Norma Jurídica por Ano (2007 – 2019)



Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

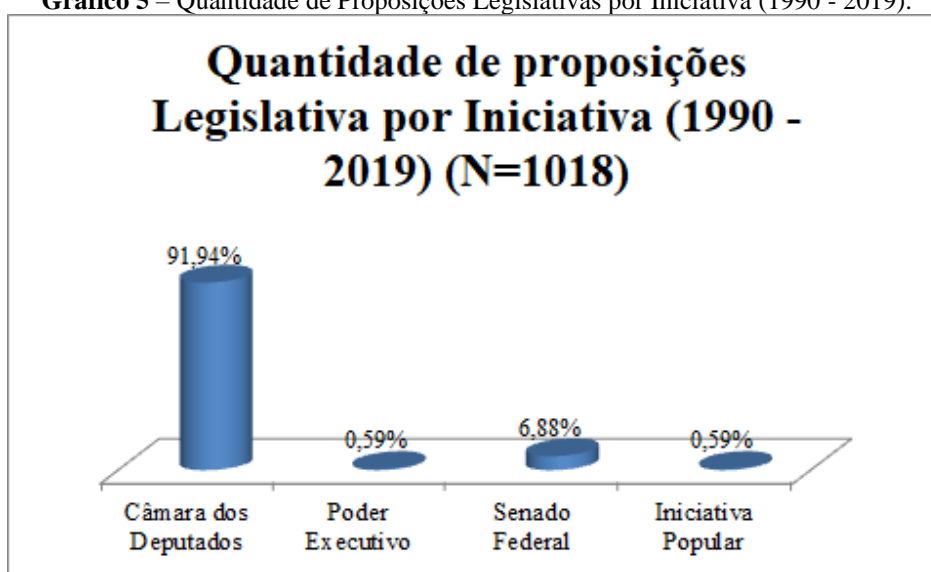
Neste recorte temporal a curva oscila bastante, o que torna mais importante a o uso da linha de tendência para uma melhor análise dos dados. Notadamente, nesse período, a linha de tendência revela uma piora significativa quanto à tendência (de transformar as proposições legislativas referentes ao ECA em norma jurídica). Os dados revelam um ambiente político-institucional menos favorável, sobretudo, quando comparado ao período de 29 anos de proposições legislativas referentes ao ECA. Se no período de 29 anos a importância de os atores sociais defenderem os interesses da criança e do adolescente se faz necessária, no recorte temporal 2007 – 2019 essa necessidade se revela ainda mais emergente para melhorar o ambiente político-institucional para esse segmento vulnerável da sociedade civil.

Para uma intervenção eficiente junto aos tomadores de decisão política para defesa dos interesses da criança e do adolescente, é imprescindível a identificação dos interlocutores interessados no tema.

6 Os interlocutores para o segmento da criança e o adolescente

Para o monitoramento político, o importante é identificar os interlocutores institucionais e individuais. Esses interlocutores são atores fundamentais para representação de interesse, isto é, para a defesa dos interesses junto aos tomadores de decisão política. Inicialmente são apresentados os dados referentes ao ECA no período de 1990 até 2019, o que percorre 29 anos de produção legislativa sobre a temática ora analisada. A questão proposta aqui é: qual o ator institucional mais eficiente para interlocução quando o tema trata de questões relacionadas à criança e adolescente? O gráfico 5 oferece uma resposta inicial a essa questão.

Gráfico 5 – Quantidade de Proposições Legislativas por Iniciativa (1990 - 2019).



Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

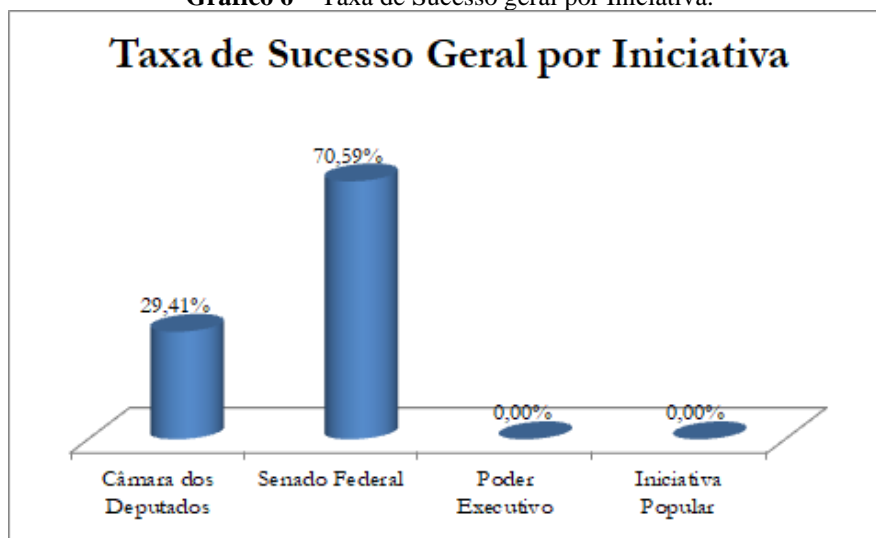
Observa-se que a Câmara dos Deputados é responsável por parte significativa das proposições relativas ao ECA, na ordem de 91,94%. Essa magnitude é natural, uma vez que são 513 deputados e 81 senadores. O Senado fica em segundo lugar com 6,88%. A diferença é de 85,06 pontos percentuais. O Poder Executivo não é um ator institucional interessado no tema, já que apresentou apenas 0,59% das proposições legislativas. A sociedade também quase não apresentou proposições legislativas sobre o ECA, tendo o mesmo percentual do Poder Executivo. Os dados revelam que o Poder Executivo não é um interlocutor potencial para propor proposições legislativas referentes à temática.

O interlocutor institucional para apresentação de proposições legislativas, a partir dos dados, é a Câmara dos Deputados. Então, podemos concluir que a Câmara dos Deputados é o interlocutor institucional principal para o segmento da criança e do adolescente? Não necessariamente, pois a taxa acima se refere ao que na Ciência Política denomina-se de *Taxa*

de *Dominância*, e que não mensura o sucesso do desempenho político-institucional (transformar proposições legislativas em norma jurídica).

Para definir o interlocutor potencialmente mais eficiente, é necessário calcular a *Taxa de Sucesso*, isto é, a taxa que identifica os atores que mais conseguem transformar suas proposições legislativas em norma jurídica. Há duas taxas de sucesso, a *geral* e a *específica*. Para o cálculo da taxa de sucesso geral são consideradas as proposições legislativas transformadas em norma jurídica de cada iniciativa (autor institucional da proposição legislativa) individualmente, pelo total de proposições legislativas transformadas em norma jurídica. Os dados oriundos da taxa de sucesso geral encontram-se no gráfico 6.

Gráfico 6 – Taxa de Sucesso geral por Iniciativa.



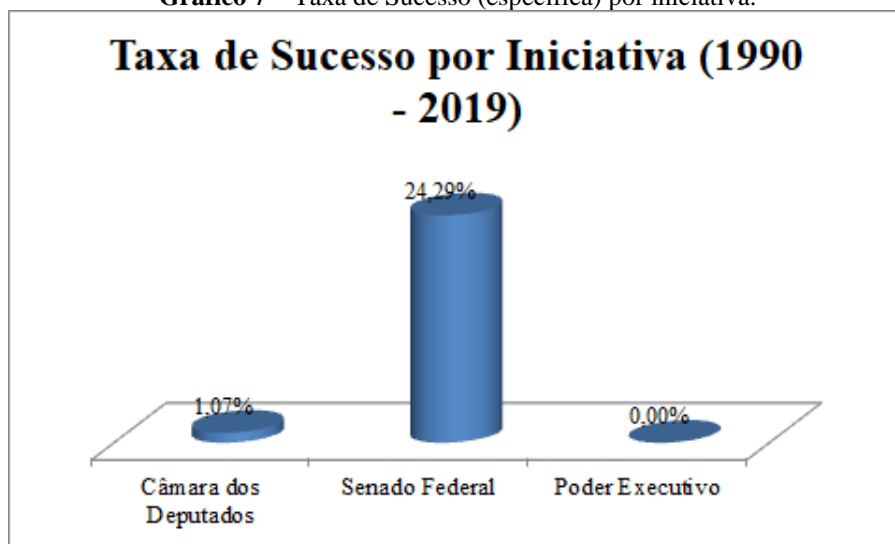
Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Os dados revelam uma situação interessante. O Senado Federal aparece como principal interlocutor, pois é o ator institucional que mais transforma proposições legislativas sobre o tema, em norma jurídica. Sua taxa de sucesso geral é da ordem de 70,59% e a da Câmara dos Deputados é de 29,41%. A diferença é de 41,18 pontos percentuais. A diferença é significativa. Isso revela que se a Câmara dos Deputados é o ator que mais propõem sobre o tema, o Senado é o que mais consegue transformar suas proposições legislativas nesta temática, em norma jurídica.

O Poder Executivo, reconhecido como o ator institucional mais poderoso, não conseguiu transformar em norma jurídica nenhuma de suas proposições legislativas. É importante também que se avalie a taxa de sucesso específica. Para este cálculo são consideradas as proposições legislativas transformadas em norma jurídica de cada iniciativa (ator institucional) pelo total de proposições legislativas apresentadas pela mesma iniciativa.

Enquanto o cálculo da primeira taxa considera o total de proposições legislativas transformadas em norma jurídica, a taxa de sucesso específica considera apenas as proposições legislativas transformadas em norma jurídica que foram apresentadas pelo ator institucional individualmente. Os dados estão no gráfico 7.

Gráfico 7 – Taxa de Sucesso (específica) por iniciativa.



Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

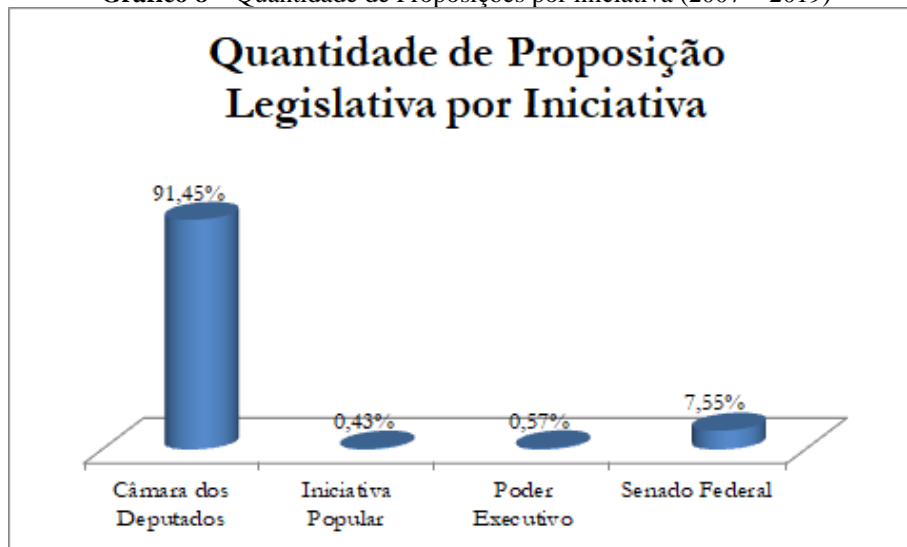
Os dados colocam novamente o Senado como ator institucional com melhor desempenho político-institucional, logo, se apresenta como principal interlocutor quando se trata de proposições relacionadas ao ECA. A taxa de sucesso do Senado é de 24,29%, já da Câmara dos Deputados é de 1,07%. A diferença é da ordem de 23,22 pontos percentuais. A questão que se levanta é: o Senado Federal continuará sendo o interlocutor mais eficiente quando analisado o período 2007 a 2019?

7 Os interlocutores do segmento da criança e o adolescente no período 2007 – 2019

Na seção anterior, foram apresentados os dados relativos às proposições legislativas que trataram do tema ECA, que ingressaram na Câmara dos Deputados e foram transformados em norma jurídica, no recorte temporal que vai de 1990 a 2019. No entanto, para avaliar o ambiente político-institucional com maior precisão, é necessário reduzir o recorte temporal. Assim, são avaliadas as três últimas legislaturas (53^a, 54^a e 55^a) e o primeiro ano da atual legislatura (56^a). Neste recorte temporal, ingressaram na Câmara dos Deputados 702 proposições legislativas, dentre as quais 17 foram transformadas em norma jurídica, um percentual de 2,42%. Foi no recorte temporal 2007 – 2019 que mais proposições legislativas relacionadas ao ECA se transformaram em norma jurídica, 62,96% das proposições.

O gráfico 8 revela o ator institucional que mais apresentou proposições legislativas relacionadas ao tema ECA.

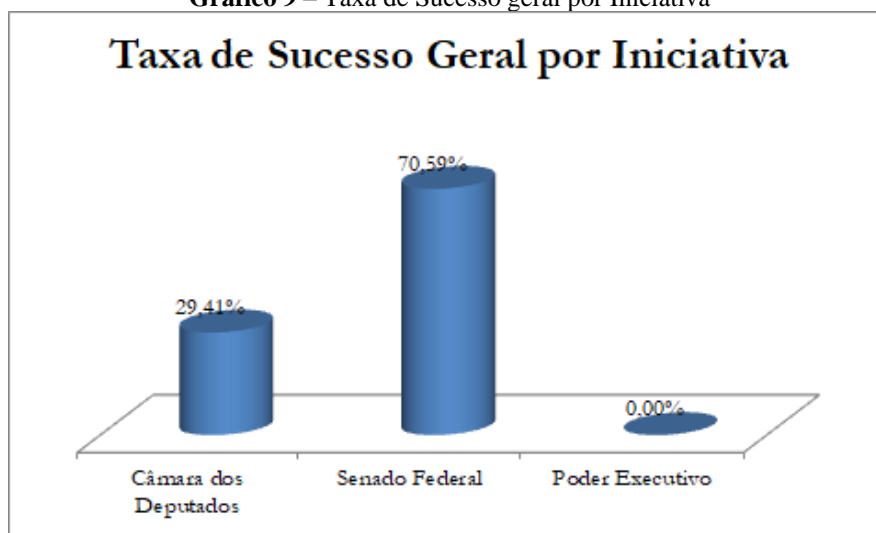
Gráfico 8 – Quantidade de Proposições por iniciativa (2007 – 2019)



Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Novamente, os dados revelam que a Câmara dos Deputados se destaca significativamente, com 91,45% das proposições legislativas apresentadas, quase na mesma proporção em relação ao período 1990 – 2019, levando em conta a produção legislativa referente ao tema. E quanto ao seu sucesso?

Gráfico 9 – Taxa de Sucesso geral por Iniciativa

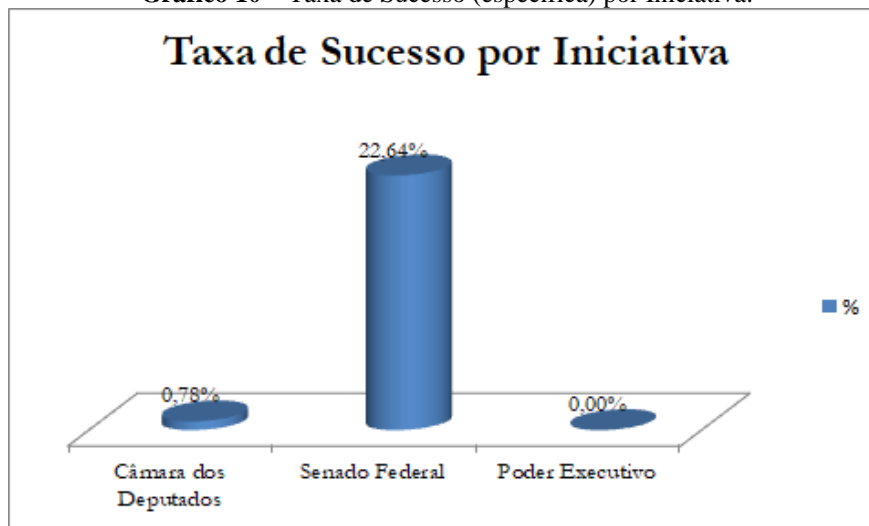


Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Novamente o Senado se destaca quanto ao sucesso, apresentando uma taxa de sucesso geral de 70,59%. A Câmara dos Deputados apresenta uma taxa de sucesso geral de 29,41%. A

diferença é de 41,18 pontos percentuais. Quando se trata da taxa de sucesso específica, o Senado continua sendo o interlocutor mais eficiente?

Gráfico 10 – Taxa de Sucesso (específica) por Iniciativa.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados.

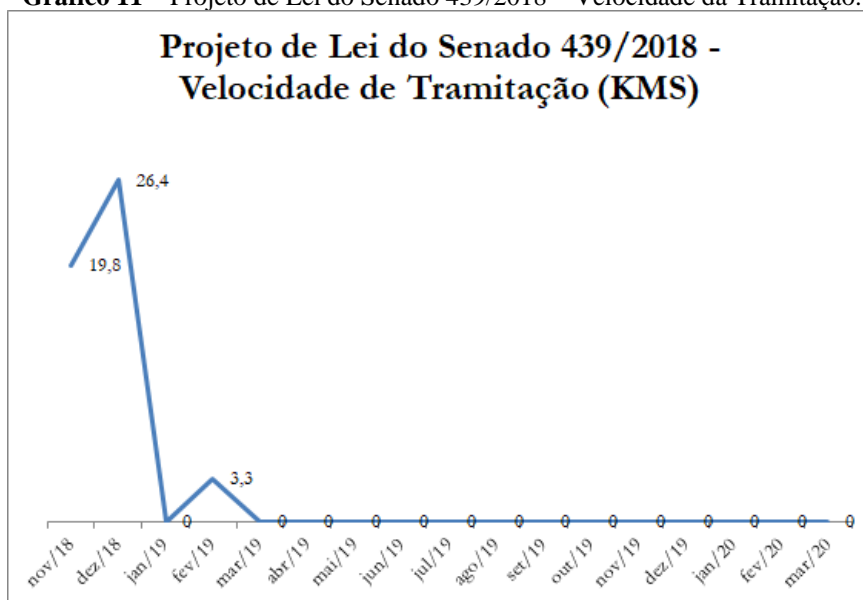
A taxa de sucesso específica consolida o Senado enquanto ator institucional mais eficiente em relação à transformação de proposições legislativas em norma jurídica no tema. A sua taxa de sucesso é de 22,64%, sendo a taxa da Câmara dos Deputados, de 0,78%. A diferença é de 21,86 pontos percentuais. A diferença em pontos percentuais cai de 41,18 para 21,86. No entanto, nota-se que a taxa de sucesso específica da Câmara dos Deputados se aproxima significativamente de 0 (zero). Isso consolida o Senado enquanto interlocutor mais eficiente quando se trata do tema ECA.

Uma vez identificado o ator institucional mais eficaz quanto ao sucesso no tema, é importante também identificar os senadores (atores individuais) enquanto interlocutores mais eficientes. O senador que mais apresentou proposições legislativas relacionadas ao ECA é o senador Paulo Paim (5,66%). No entanto, não teve nenhuma de suas proposições legislativas transformadas em norma jurídica.

Não há um senador com grande destaque nesta temática. Assim, estão relacionados abaixo os senadores em atividade que conseguiram transformar sua proposição em norma jurídica: senador Ciro Nogueira do PT, senador Flávio Arns do PR, senador Humberto Costa do PT e o senador Randolfe Rodrigues do REDE. Entre esses, destaca-se o senador Humberto Costa, pois também é o relator, na Comissão de Direitos Sociais, do Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescentes.

Para avaliar a tramitação do Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescente, Projeto de Lei do Senado (PLS) 439/2018, de autoria da então senadora Marta Suplicy, aplicou-se a metodologia de velocidade da tramitação, dados apresentados no gráfico 11.

Gráfico 11 – Projeto de Lei do Senado 439/2018 – Velocidade da Tramitação.



Fonte: a autora (a partir de dados coletados no Portal da Câmara dos Deputados).

Os dados revelam que em novembro e dezembro de 2018, o PLS 439/2018 tramitou no processo legislativo na *velocidade referenciada*⁶ de 19,8 em novembro, acelerando para 26,4 em dezembro. No entanto, essa velocidade reduziu significativamente no ano de 2019, momento em que os dados revelam que o PLS 439/28 esteve totalmente parado no processo legislativo. O mesmo ocorre nestes primeiros meses de 2020. Usualmente, se diz que o Presidente da Comissão “sentou em cima” do PLS 439/2018. Considerando todo o período de tramitação do PLS 439/2018, a velocidade média de tramitação foi de 2,41. Ano a ano, em 2018 a velocidade média foi de 24,75, em 2019 foi de 0,28 e 2020 de 0 (zero).

Do ponto de vista estratégico, é importante avaliar a velocidade da tramitação. É comum que proposições legislativas sejam arquivadas por decurso de prazo, isto é, arquivadas sem decisão ao final de uma legislatura. Se o Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescentes não chegar à Câmara dos Deputados em tempo hábil para ser votada até 2022, o Marco Regulatório será arquivado, dependendo do seu desarquivamento na 57ª Legislatura (2023-2026).

⁶ A expressão (velocidade referenciada) é utilizada aqui, uma vez que a velocidade tem enquanto medida quilômetros por hora. Sendo impossível mensurar a velocidade da tramitação de proposições legislativas em quilômetros por hora, a expressão velocidade referenciada parece, até o momento, mais apropriada para avaliar a velocidade no trâmite legislativo.

Assim, mensurar a velocidade de proposições legislativas em tramitação no processo legislativo faz parte da ação estratégica para defesa de interesse do segmento da criança e do adolescente frente aos tomadores de decisão política.

8 Considerações finais

Este artigo destacou alguns fatores importantes para ação estratégica de entidades que atuam com a defesa dos interesses da criança e do adolescente frente aos tomadores de decisão política. Desta forma, trouxe ferramentas analíticas importantes de inteligência política, o que revela seu caráter aplicado.

O primeiro passo estratégico foi identificar o ambiente político-institucional relativo à transformação em norma jurídica de proposições legislativas — em um primeiro momento considerando o período de 29 anos e em um segundo momento, um período mais restrito que vai de 2007 a 2019.

No período de 29 anos, os dados revelam um ambiente político-institucional desfavorável à transformação em normas jurídicas de proposições referentes ao ECA. Esse ambiente mostra-se, do ponto de vista quantitativo, favorável quando proposições legislativas referentes ao ECA apresentam riscos para o segmento da criança e do adolescente, uma vez que há um ambiente propício para a não transformação dessas proposições legislativas em norma jurídica.

De outro lado, revela ser um ambiente político desfavorável para proposições legislativas que ofereçam oportunidades ao segmento. Este mesmo ambiente político-institucional está presente no período que compreende 2007 a 2019. De forma geral, pode-se concluir que do ponto de vista estratégico, o ambiente político-institucional apresenta tendência à manutenção do *status quo* quando o tema é criança e adolescente. É um ambiente mais propício para que entidades de defesa dos interesses da criança e do adolescente evitem riscos ao segmento do que avancem em oportunidades. Isso não significa que não se deva atuar junto aos tomadores de decisão política para melhoria das condições da criança e do adolescente no Brasil.

Neste sentido, foram apresentadas ferramentas para identificar os principais interlocutores do segmento. Do ponto de vista da proposição de leis para o segmento, a Câmara dos Deputados é o principal interlocutor na temática da criança e do adolescente, porém não apresenta bom desempenho político-institucional quanto à transformação de suas proposições em norma jurídica. Neste particular, o Senado se mostrou mais eficiente,

tornando-se, assim, interlocutor importante do segmento para transformar em norma jurídica as proposições legislativas com potencial de impacto positivo para a criança e o adolescente.

As avaliações realizadas até o momento revelam, a partir de uma estratégia quantitativa, o ambiente político-institucional relativo à transformação das proposições legislativas relacionadas ao ECA em norma jurídica. Contudo, não revela se as proposições legislativas transformadas em norma jurídica, seriam favoráveis ou desfavoráveis ao segmento da criança e do adolescente. Futuramente seria interessante identificar possíveis impactos das proposições legislativas transformadas em norma jurídica no período analisado neste artigo.

Referências

AZOLIN; A. M. **Do lobby às relações governamentais: a profissionalização da representação de interesse no Brasil**. 1 ed. Curitiba: Intersaberes, 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Propostas Legislativas**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 11 fev. 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018. 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. Acesso em: 24 jun. 2020.

COUTO, C. G. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 65, p. 95-135, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200005&lng=en&nrm=iso Acesso em: 04 fev. 2020.

CRUZ R. P. da. Os 20 anos da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do governo federal e seu papel estratégico para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, Brasília, **Anais [...]** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2010.

Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1726/2/os_vinte_anos_da_carreira_de_especialista_em_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun., 2000, p. 211-259.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, 2014, p. 121-146. Disponível em:

<http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/viewFile/856/550>. Acesso em: 19 fev. 2020.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e Governo: Diferença Conceitual e Implicações Práticas na Pós-Modernidade. **Revista Uniara**, n. 21/22, 2008/2009. Disponível em:

<http://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/183/0>. Acesso em: 12 mar. 2020.

ROEDEL, C. C. Risco Político. **Revista Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais**, 2017, p. 36-39. Disponível em: <https://abrig.org.br/2a-edicao-revista-brasileira-de-relacoes-institucionais-e-governamentais>. Acesso em: 15 set. 2018.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em:

http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebookpara_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2006, p. 20-45. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jun. 2020.

TREVISAN, A. P; BELLEN, H M V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 2008, p. 529-550. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 fev. 2020.