



[Artigos inéditos]

## **A análise de conteúdo como técnica para a análise jurídico-institucional de políticas públicas.**

*Content analysis as a technique for the legal-institutional analysis of public policies.*

**Bruno Amaral Machado<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: brunoamachado@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7425-7066>.

**Pablo Rangell Mendes Rios Pereira<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: pablorangell@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7894-3533>.

Artigo recebido em 07/02/2023 e aceito em 17/05/2024.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



## Resumo

O objetivo deste artigo é propor um modelo que contribua para a análise jurídico-institucional de políticas públicas, à luz da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Por meio de pesquisas bibliográficas, propõe-se responder ao seguinte problema de pesquisa: a aplicação das técnicas de análise de conteúdo, com suporte nas categorias analíticas propostas por Laurence Bardin (Bardin, 2020), pode contribuir para o desenvolvimento de procedimentos generalizáveis de pesquisa que possibilitem a análise jurídica de políticas públicas nos planos macro, meso e microinstitucional do governo (Bucci, 2021)? A hipótese é a de que as técnicas de análise de conteúdo são ferramentas promissoras para a investigação das contribuições do direito para as políticas públicas e para a aferição do grau de institucionalidade jurídica da ação governamental com base nos papéis desempenhados pelo direito no âmbito da ação governamental (Coutinho, 2013). A análise de conteúdo como técnica para a análise jurídico-institucional de políticas públicas, além de original, é um modelo de fácil aplicação prática e bastante útil aos seus propósitos. Conclui-se que o modelo de análise jurídico-institucional proposto tem o potencial de oferecer procedimentos generalizáveis de pesquisa e de contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Direito e Políticas Públicas (DPP); Análise de conteúdo; Modelo de análise jurídico-institucional.

## Abstract

The objective of this article is to propose a model that contributes to the legal-institutional analysis of public policies, in light of the Law and Public Policies (LPP) approach. Through bibliographical research, it is proposed to answer the following research problem: the application of content analysis techniques, supported by the analytical categories proposed by Laurence Bardin (Bardin, 2020), can contribute to the development of generalizable research procedures that enable the legal analysis of public policies at the macro, meso and micro-institutional levels of the government (Bucci, 2021)? The hypothesis is that content analysis techniques are promising tools for investigating the contributions of law to public policies and for measuring the degree of legal institutionality of government action based on the roles played by law within the scope of government action (Coutinho, 2013). Content analysis as a technique for the legal-institutional analysis of public policies, in addition to being original, is a model that is easy to apply in practice and is very useful for its purposes.



It is concluded that the proposed legal-institutional analysis model has the potential to offer generalizable research procedures and contribute to the improvement of public policies.

**Keywords:** Law and Public Policy (LPP); Content analysis; Legal-institutional analysis model.



## 1 Introdução

Nos últimos anos tem sido observado um aumento do interesse de pesquisadores brasileiros pela realização de estudos que adotam a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) para a análise jurídico-institucional de planos e programas governamentais<sup>1</sup>. Esses estudos buscam não só testar a própria adequabilidade do método (Haddad, 2019), mas também analisar a contribuição do direito para o resultado das mais variadas políticas públicas desenvolvidas no país (Bolonha; Fortes; Lucas, 2019).

Se, de um lado, os estudos jurídico-institucionais das políticas públicas têm crescido no país, de outro, ainda persiste o desafio de estabelecer métodos e procedimentos generalizáveis de pesquisa, que permitam a comparabilidade e o próprio desenvolvimento dos estudos empíricos na área jurídica, baseados na abordagem DPP. Como destaca Diogo Coutinho a respeito do ensino jurídico no Brasil, “os juristas brasileiros estudam pouco as políticas públicas e o fazem com recursos metodológicos escassos e frágeis” (Coutinho, 2013, p. 182).

O avanço das pesquisas jurídicas das políticas públicas no país dá sinais de que a abordagem DPP se encontra em fase de consolidação entre os pesquisadores que utilizam esse modelo teórico de análise. Contudo, o estado da arte desses estudos também evidencia que ainda persistem importantes desafios de ordem metodológica (Brunet, 2019), notadamente em razão dos métodos utilizados para a análise jurídico-institucional de políticas públicas. Nesse contexto, com fundamento na abordagem DPP, os estudos jurídicos das políticas públicas têm adotado os mais variados métodos, que vão desde o neoinstitucionalismo histórico (Toledo, 2019; Valente, 2019), passando pela legística (Jorge, 2019), até modelos específicos, como o Quadro de Referência de Políticas Públicas (Chilvarquer, 2019; Bucci, 2015), desenvolvido por Bucci (Bucci, 2015), e o Quadro de Problemas de Políticas Públicas, desenvolvido por Isabela Ruiz, em coautoria com Bucci (Ruiz; Bucci, 2019).

O presente artigo tem o objetivo propor um modelo que contribua para a análise jurídico-institucional de políticas públicas à luz da abordagem DPP. Por meio de pesquisas bibliográficas, nos propomos a responder ao seguinte problema de pesquisa: a aplicação das

---

<sup>1</sup> Por meio de pesquisa na plataforma Google Acadêmico, adotando-se o operador booleano “abordagem Direito e Políticas Públicas”, nota-se a seguinte evolução na quantidade de pesquisas que adotam ou mencionam essa abordagem: 2017 (1); 2018 (0); 2019 (14); 2020 (21); 2021 (43); 2022 (36).



técnicas de análise de conteúdo, com suporte nas categorias analíticas propostas por Laurence Bardin (Bardin, 2020), pode contribuir para o desenvolvimento de procedimentos generalizáveis de pesquisa que possibilitem a análise jurídica de políticas públicas nos planos macro, meso e microinstitucional do governo (Bucci, 2021)?

Partimos da hipótese de que as técnicas de análise de conteúdo são ferramentas promissoras para a investigação das contribuições do direito para as políticas públicas e para a aferição do grau de institucionalidade jurídica da ação governamental com base nos papéis desempenhados pelo direito no âmbito da ação governamental (Coutinho, 2013).

Nesse sentido, além desta introdução e da conclusão, este artigo conta com outras três seções. Na Seção 2 discorreremos sobre a abordagem DPP, enquanto modelo de análise jurídico-institucional de políticas públicas. Já nas Seções 3 e 4 apresentamos uma noção geral do método da análise de conteúdo para sustentarmos a importância dessa técnica de análise de dados para o estudo jurídico de políticas públicas. Também nessa seção propomos procedimentos de análise jurídica nos planos macro, meso e microinstitucional da ação governamental (Bucci, 2021), com base nos papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas (Coutinho, 2013), ao nosso ver, generalizáveis e bastante úteis para a análise e o aprimoramento dos mais variados tipos de política públicas.

## **2 A abordagem Direito e Políticas Públicas como modelo de análise jurídico-institucional de políticas públicas**

De modo geral, os estudos sobre políticas públicas costumam ter como enfoque a avaliação ou a análise da ação estatal (Cavalcanti, 2007). A avaliação de políticas públicas se concentra “no exame do processo de implementação (ou execução) da política e nos seus resultados” (Cavalcanti, 2007, p. 248). Já a análise de políticas públicas busca lançar um olhar mais amplo sobre a ação estatal, “constituído de três momentos sucessivos - Formulação, Implementação e Avaliação - que compõem um ciclo que se realimenta” (Cavalcanti, 2007, p. 249). A avaliação de políticas públicas enfatiza o aspecto quantitativo, enquanto a análise de políticas públicas tem maior preocupação com aspectos qualitativos.

Para ambos os enfoques, há um vasto conjunto de modelos de aplicação (Cavalcanti, 2007). No entanto, um modelo de análise de políticas públicas é especialmente interessante para o objetivo deste artigo: a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Essa



lente jurídica de análise “permite compreender o direito ‘em ação’ nas políticas públicas, (superando a abordagem meramente descritiva, estática e formal do elemento jurídico) e, por conta disso, não o isolando ou dissecando do contexto político-institucional em que opera.” (Bucci, 2017). A abordagem DPP se aproxima do enfoque da análise de políticas públicas porque busca enxergar a ação estatal de uma forma ampla, sem perder de vista o elemento jurídico, sendo o seu traço distintivo.

Como explica Maria Paula Dallari Bucci (2019, p. 816), a abordagem DPP, enquanto método de análise jurídica de políticas públicas, tem como foco a “ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos”. Por essa razão, a abordagem DPP busca compreender não só os arranjos jurídico-institucionais e as ações governamentais, mas também a relação entre a política, como manifestação do poder estatal, e o direito.

Para que essa visão ampliada da ação estatal se torne possível, é necessário que se compreenda o fenômeno jurídico nas políticas públicas em três planos distintos de análise institucional (Bucci, 2021). No plano macroinstitucional, é analisada a relação entre a política e o direito. Já no plano microinstitucional o foco de análise é a ação governamental. Por fim, no plano mesoinstitucional, o objeto de análise são os arranjos jurídico-institucionais que conectam as escolhas políticas, identificadas no plano macroinstitucional, às ações governamentais, observadas no plano microinstitucional (Bucci, 2021).

Contudo, realizar a análise jurídico-institucional de uma política pública não é nada trivial, especialmente porque, na base da formação dos juristas brasileiros, esse tipo de pesquisa empírica foi e continua sendo negligenciado (Coutinho, 2013). Nesse sentido, este artigo tem o objetivo de propor um modelo que contribua, na prática, para a análise jurídico-institucional de políticas públicas, por meio da aplicação das técnicas de análise de conteúdo, sobre as quais trataremos adiante.



### 3 A análise de conteúdo como método de suporte à análise jurídico-institucional das políticas públicas

Não é raro que o pesquisador, após ter dominado e compreendido certo modelo teórico, se depare com a dificuldade de aplicá-lo para compreender determinado fenômeno que lhe desperte o interesse de investigação. Diante dessa dificuldade, emergem inúmeras dúvidas: como articular o modelo teórico, na prática? Que material examinar? Onde obtê-los? Como examiná-los? Essas são apenas algumas das várias questões que podem surgir quando o pesquisador se depara com o momento de articular teoria e prática.

O que propomos a seguir são procedimentos de análise, a nosso ver generalizáveis aos mais diversos tipos de políticas públicas, que permitem a realização de análises jurídico-institucionais de políticas públicas nos planos macro, meso e microinstitucional, propostos por Bucci (2021). Para a análise nesses três planos, propomos como método de suporte à análise jurídico-institucional das políticas públicas as técnicas de análise de conteúdo.

#### 3.1 O método da análise de conteúdo

A análise de conteúdo, segundo o modelo proposto por Laurence Bardin, é um conjunto de técnicas de análise controlada de dados. Como será demonstrado mais adiante, esse controle se dá mediante a aplicação de três etapas que possibilitam um maior rigor metodológico nos processos de coleta, tratamento e análise de dados, com o objetivo de mitigar equívocos e vieses de interpretação e inferência. Trata-se, portanto, de um conjunto de instrumentos metodológicos dirigido à interpretação de dados e informações, cujo objetivo é “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (Chizzoti, 2006, p. 98 *apud* Mozzato; Grzbovski, 2011, p. 734).

Bardin (2020) esclarece, no entanto, que a análise de conteúdo oscila entre dois polos: o da objetividade e o da criatividade. Nesse sentido, a análise de conteúdo se apresenta como “um esforço de interpretação que oscila entre o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade” (Castro; Abs; Sarriera, 2011, p. 816).

É dessa mútua relação que decorre uma das suas maiores virtudes em termos de ganhos analíticos: a sua adaptabilidade para a análise de uma variedade de dados (Harwood;



Garry, 2003). Por essa razão, e devido ao seu potencial para a realização de estudos qualitativos (Mozzato; Grzybovski, 2011, p. 732), a análise de conteúdo é perfeitamente acoplável à abordagem Direito e Políticas Públicas, modelo preponderantemente qualitativo de análise jurídica da ação estatal.

Entre os principais ganhos analíticos oferecidos pela análise de conteúdo à abordagem Direito e Políticas Públicas está a sua aptidão para lidar com uma gama de dados de interesse da pesquisa jurídica de políticas públicas, que não se esgota apenas na análise de normas jurídicas. Com efeito, também são indispensáveis para a análise jurídica de políticas públicas diversos outros documentos não-jurídicos, igualmente relevantes, tais como projetos de lei e suas justificações, audiências e consultas públicas, discursos políticos, documentos preparatórios (notas técnicas, pareceres, relatórios e demais manifestações técnicas), entrevistas, matérias de imprensa etc.

Como se verá adiante, a análise de conteúdo é uma técnica que potencializa os ganhos da análise jurídica das políticas públicas nas três camadas de observação da abordagem Direito e Políticas Públicas (macro, meso e microinstitucional), propostas por Bucci (2021), uma vez que lida com dados que não se restringem ao estudo do texto das normas jurídicas, mas também com dados extraídos dos contextos em que se inserem as políticas públicas. A análise de conteúdo oferece ferramentas capazes de lidar com a heterogeneidade desses dados que, direta ou indiretamente, afetam e influenciam o processo de formatação jurídica das políticas públicas.

Ainda no que toca à análise jurídica de políticas públicas, a análise de conteúdo também apresenta vantagens sobre outros modelos e métodos, como o institucionalismo histórico e o *process-tracing*, respectivamente. O institucionalismo histórico tem como principal objeto de análise o comportamento dos “atores, seus interesses e o desenho político-institucional, a partir da perspectiva histórica” (Outeiro; Nascimento, 2020, p. 1163). Trata-se de um modelo de análise que, diferentemente da abordagem Direito e Políticas Públicas, não tem como foco primordial a análise jurídico-institucional.

Já o *process-tracing* (ou rastreamento de processo) é uma ferramenta metodológica de cunho eminentemente qualitativo, com especial ênfase nas causas produtoras de determinados fenômenos (Henriques; Leite; Teixeira Júnior, 2015; Sátyro; Cunha, 2018; Dalla Porta; Vuckovic; Aburto, 2021). A análise de conteúdo não tem como foco as relações de causalidade, mas sim a interpretação de fenômenos a partir da realização de



inferências controladas por técnicas de seleção, tratamento e análise de dados. Por esse motivo, a análise de conteúdo está menos sujeita a falhas interpretativas, tópico que requer a máxima atenção dos pesquisadores, dada a multicausalidade dos fenômenos que interferem nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

A análise de conteúdo também se diferencia em relação a outros métodos. Diferentemente da análise documental, que se caracteriza como “um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” (Bardin, 2020, p. 47), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas voltadas a uma “hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência” (Bardin, 2020, p. 11). A análise de conteúdo também não se confunde com a linguística. Enquanto a linguística tem como objeto a língua, isto é, “o aspecto colectivo e virtual da linguagem” (Bardin, 2020, p. 45), o objeto da análise de conteúdo “é a fala, isto é, o aspecto individual e actual (em acto) da linguagem” (Bardin, 2020, p. 45). Do mesmo modo, a análise de conteúdo também não se confunde com os métodos hermenêuticos da retórica e da lógica. A retórica “estudava as modalidades de expressão mais propícias à declaração persuasiva” (Bardin, 2020, p. 16). Já a lógica “tentava determinar, pela análise dos enunciados de um discurso e do seu encadeamento, as regras formais do raciocínio certo” (Bardin, 2020, p. 16).

A análise de conteúdo também guarda diferenças em relação à análise de discurso. Alicerçada na ideia de rigor metodológico, o objetivo da análise de conteúdo é “alcançar uma pretensa significação profunda, um sentido estável, conferido pelo locutor no próprio ato de produção do texto” (Rocha; Deusdará, 2005, p. 307-308). Por isso tem a pretensão de “fornecer técnicas precisas e objetivas que sejam suficientes para garantir a descoberta do verdadeiro significado. Nesse sentido, é importante reafirmar aqui a certeza de que haveria um sentido a ser resgatado em algum lugar, e de que o texto seria seu esconderijo” (Rocha; Deusdará, 2005, p. 310). Para a análise de conteúdo, a linguagem é um veículo de transmissão de uma mensagem da qual se extrai significações, se descobre resultados, se desvenda uma realidade dada aprioristicamente (Rocha; Deusdará, 2005, p. 312-313).

A análise de discurso, diferentemente da análise de conteúdo, não parte do pressuposto de que o texto desvela o contexto (Rocha; Deusdará, 2005, p. 315). Nesse sentido, o “enfoque discursivo procura evitar a mera busca de uma realidade subjacente a determinadas produções de linguagem, ciente de que toda atividade de pesquisa é uma



interferência do pesquisador em uma dada realidade” (Rocha; Deusdará, 2005, p. 315). Disso decorre uma das críticas à análise de conteúdo: a crença no rigor da objetividade que não é comungada pela análise de discurso (Rocha; Deusdará, 2005, p. 316).

É claro que a análise de conteúdo, como toda metodologia, possui seus limites e fragilidades, como o apontado acima. Há outra crítica ao modelo de análise de conteúdo proposto por Bardin, que está relacionada à sua aplicação prática. Uma revisão bibliográfica longitudinal de 52 artigos publicados entre 1997 e 2015 demonstrou que 75% das pesquisas não deixaram claras as etapas definidas por Bardin, sendo que 46% delas se valeram de método analítico auxiliar à análise de conteúdo (Seramim; Walter, 2017). Outro estudo buscou investigar a aplicação da análise de conteúdo em 83 artigos publicados entre 2004 e 2009 no campo da Psicologia. O estudo também identificou a mesma dificuldade de aplicação prática das etapas de análise propostas por Bardin (Castro; Abs; Sarriera, 2011).

Com base nesses estudos, é possível supor que exista uma dificuldade real de aplicação prática das técnicas sugeridas por Bardin, seja por déficit de clareza do modelo ou por má interpretação do método pelos pesquisadores. A crítica, no entanto, deve ser encarada como um sinal de necessidade de esforços científicos para o melhoramento do modelo proposto por Bardin e, conseqüentemente, para o aprimoramento das pesquisas que o adotam.

Paradoxalmente, um dos pontos de crítica à análise de conteúdo – o seu rigor pela objetividade – também deve ser visto como uma de suas fortalezas. Com efeito, é o rigor metodológico da análise de conteúdo que possibilita a falseabilidade da pesquisa e o controle de interpretações enviesadas, tendo em vista a transparência dos seus procedimentos e critérios de seleção, categorização e análise. Para o campo das políticas públicas, essa qualidade inerente à análise de conteúdo assume fundamental importância, pois, no mínimo, mitiga o risco de subjetividade nas análises.

Contudo, o interesse aqui não é afirmar que a análise de conteúdo seja a técnica mais apropriada para a análise jurídica de políticas públicas, mas situá-la como uma alternativa promissora de análise de dados para o emprego da abordagem Direito e Políticas Públicas. Isso porque, sem o emprego da análise de conteúdo, vários elementos da realidade empírica, de grande relevância para a análise jurídica das políticas públicas, poderiam ser negligenciados ou ignorados, em prejuízo da qualidade dos trabalhos e dos seus resultados.



Nesse contexto, o método da análise de conteúdo vem sendo aplicado em pesquisas sobre variados temas relacionados às políticas públicas no país, tais como políticas educacionais a crianças imigrantes (Silva, 2021); programa de iniciação à docência (Darroz; Rosa, 2018); e políticas públicas de segurança (Pereira, 2023).

Nesse sentido, Laurence Bardin propõe que a análise de conteúdo seja desenvolvida em três fases. A primeira, de “pré-análise” (Bardin, 2020, p. 121), tem como foco a organização do material a ser analisado. Já a segunda fase consiste na “exploração do material” (Bardin, 2020, p. 121), isto é, na análise propriamente dita. Por fim, a terceira fase se destina à interpretação dos resultados obtidos na fase anterior.

Na fase de pré-análise, com base no primeiro contato com o acervo documental bruto, busca-se (i) escolher os documentos a serem analisados; (ii) formular hipóteses e objetivos; e (iii) elaborar indicadores que sirvam de fundamento para as interpretações que serão feitas ao final da análise. A escolha do *corpus* pode ser um dos objetivos específicos de pesquisa ou pode ser definida aprioristicamente (Bardin, 2020). O fundamental é que a escolha dos documentos atenda a quatro regras principais: (i) seja o mais exaustiva possível; (ii) em caso de amostra, seja representativa do seu conjunto; (iii) os documentos possuam características semelhantes, ou seja, sejam homogêneos; e (iv) tenham pertinência com os objetivos da análise (Bardin, 2020). Escolhidos os documentos, devem ser formuladas as hipóteses e estabelecidos os objetivos de análise. Segundo Bardin, uma hipótese “é uma afirmação provisória que nos propomos verificar (confirmar ou infirmar), recorrendo aos procedimentos de análise” (Bardin, 2020, p. 124). Já o objetivo “é a finalidade geral a que nos propomos (ou que é fornecida por uma instância exterior), o quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados” (Bardin, 2020, p. 124).

A última etapa da fase de pré-análise consiste na definição dos índices e indicadores de análise, das unidades de registro e das regras de recorte, codificação e categorização dos conteúdos examinados. Os índices são os fragmentos de texto que serão extraídos do conteúdo examinado, com fundamento nas hipóteses anteriormente estabelecidas, enquanto os indicadores servem para a aferição dos resultados da análise. Nesse ponto, vale o esclarecimento de Bardin:

Por exemplo, o índice pode ser a menção explícita de um tema numa mensagem. Se se parte do princípio de que este tema possui tanto mais importância para o locutor quanto mais frequentemente é repetido (caso da análise sistemática quantitativa), o indicador correspondente será a frequência deste tema de maneira relativa ou absoluta, relativamente a outros. [...] Por exemplo: supõe-se que a emoção e a ansiedade se manifestam por perturbações da palavra durante



uma entrevista terapêutica. Os índices retidos («hã», frases interrompidas, repetição, gaguez, sons incoerentes...) e a sua frequência de aparição vão servir de indicador do estado emocional subjacente (Bardin, 2020, p. 126).

Seguindo com última etapa da fase de pré-análise são definidas as unidades de registro, isto é, os elementos do texto que serão considerados na análise e as unidades de contexto. A unidade de registro é “a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização” (Bardin, 2020, p. 130). São variados os critérios ou regras de seleção e recorte das unidades de registro. O modelo que propomos adota o critério temático, cujo interesse recai sobre um tema, ou seja, sobre um fragmento de texto que contenha alguma “afirmação acerca de um assunto. Quer dizer, uma frase, ou uma frase composta, habitualmente um resumo ou uma frase condensada, por influência da qual pode ser afectado um vasto conjunto de formulações singulares” (Berelson, 1971 *apud* Bardin, 2020, p. 131). A análise temática é de ordem semântica, porque “consiste em descobrir os «núcleos de sentido» que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido” (Bardin, 2020, p. 131).

Já a unidade de contexto tem feição mais ampla. Pode ser o parágrafo de onde se extrai uma frase; a frase de onde se retira uma palavra; mas pode ser, também, um conjunto de textos de onde se extraem diversas unidades de registro, a exemplo de (i) um conjunto de normas jurídicas que tratem de um mesmo tema, como no caso de uma lei e seus regulamentos, ou de (ii) um conjunto de entrevistas que tratem de um mesmo assunto. Como pondera Bardin:

A determinação das dimensões da unidade de contexto é presidida por dois critérios: o custo e a pertinência. É evidente que uma unidade de contexto alargado exige uma releitura do meio, mais vasta. Por outro lado, existe uma dimensão óptima, ao nível do sentido: se a unidade de contexto for demasiado pequena ou demasiado grande, já não se encontra adaptada; também aqui são determinantes quer o tipo de material, quer o quadro teórico (Bardin, 2020, p. 131).

A última etapa da fase de pré-análise é de categorização das unidades de registro. Trata-se da “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2020, p. 145). As categorias são “rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise



de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão das características comuns destes elementos” (Bardin, 2020, p. 145). Os critérios de categorização também são variados. O modelo que propomos adota o critério “semântico”, por meio do qual são criadas categorias alicerçadas nos temas identificados nos conteúdos analisados (Bardin, 2020, p. 145).

O processo de categorização se dá de duas formas. Por meio do “procedimento por «caixas»”, a classificação das unidades de registro é realizada com base em categorias pré-estabelecidas. Já por meio do “procedimento por «acervo»”, não há um sistema de categorias pré-estabelecido. Neste último caso, o processo de classificação das unidades de registro e de desenvolvimento das categorias a serem utilizadas decorre “da classificação analógica e progressiva dos elementos” (Bardin, 2020, p. 147), ou seja, enquanto ocorre a análise do conteúdo. No modelo que propomos, são adotados os dois procedimentos.

Para a análise macroinstitucional, adotamos o procedimento por acervo, tendo em vista que essa análise é realizada sobre o conteúdo de documentos não jurídicos, a fim de identificar categorias que evidenciem consensos, omissões, controvérsias e contradições a respeito do problema público que se busca resolver e da política pública que se pretende formular e implementar. Já para realização das análises micro e mesoinstitucional, adotamos o procedimento por caixas, pois, nesse caso, a análise é realizada sobre o conteúdo de normas jurídicas que estruturam a política pública estudada. Trataremos das categorias pré-estabelecidas para as análises micro e mesoinstitucional na Seção 3.3.

A fase que sucede à de pré-análise é a de exploração do material. É nessa “longa e fastigiosa” (Bardin, 2020, p. 127) fase que ocorre a análise propriamente dita. Isso porque é nesse momento do processo de análise que serão realizados os procedimentos de codificação, enumeração, categorização, entre outros, conforme as premissas estabelecidas na fase anterior. A terceira e última fase da análise de conteúdo é a de tratamento e interpretação dos resultados obtidos na fase de exploração do material. Nessa última fase da análise de conteúdo, ganha relevo o papel desempenhado pela inferência, uma forma de indução que permite investigar as causas com fundamento em “um tipo de interpretação controlada” dos seus efeitos (Bardin, 2020, p. 163). Como esclarece Bardin:

Por outras palavras, a análise de conteúdo constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto), embora o inverso, prever os efeitos a partir de factores conhecidos, ainda não esteja ao alcance das nossas capacidades (Bardin, 2020, p. 167).



Com apoio nessas etapas, desenvolvemos duas matrizes de análise de conteúdo. Uma para aplicação às análises no plano macroinstitucional e outra para aplicação às análises nos planos meso e microinstitucional. Essas matrizes permitem compreender, em termos gráficos, os processos anteriormente descritos, e contribuem para a realização dos procedimentos de análise e para a interpretação dos resultados obtidos. O cotejo entre os resultados das análises macro, meso e microinstitucional permite verificar, como será tratado com mais detalhe na Seção 3.4, se e como as ideias, consensos, controvérsias e contradições observadas na análise macroinstitucional são traduzidas em formas jurídicas nas ações governamentais e arranjos jurídico-institucionais da política pública analisada nos planos micro e mesoinstitucional.

Nesse sentido, os procedimentos de pesquisa que serão sugeridos adiante facilitam a sistematização da análise jurídica de políticas públicas nos planos macro, meso e microinstitucional do governo (Bucci, 2021), de modo a possibilitar a investigação das contribuições do direito nas políticas públicas e a aferição crítica do grau de institucionalidade jurídica da ação estatal com base nos quatro papéis desempenhados pelo direito no âmbito das políticas públicas (Coutinho, 2013).

### **3.2 Procedimentos de aplicação da análise de conteúdo no plano macroinstitucional das políticas públicas**

No plano macroinstitucional, o foco de análise é “a tensão entre a política e as políticas públicas” (Bucci, 2021, p. 53) ou, mais especificamente, entre o direito, enquanto elemento e instrumento de políticas públicas, e a política, compreendida no seu sentido clássico, como manifestação de poder. Nesse plano, algumas questões são importantes guias para que se investigue a relação entre a política e as políticas públicas: (i) que problema a pretensa política pública pretende resolver?; (ii) como esse problema ganhou reconhecimento e legitimação (Lenoir, 1996), isto é, como ele se tornou um problema público, digno de atenção das autoridades estatais e da sociedade?; (iii) qual era o contexto de surgimento do problema que veio a se tornar um problema público?; (iv) quais são os atores relevantes do processo de colocação do problema na agenda pública; (v) quais são os atores relevantes do processo de formulação da política pública que se pretende instituir?; (vi) como os atores relevantes se comportaram diante do problema?; (vii) quais foram os consensos possíveis no decorrer dos processos de formulação e de implementação da



política pública?; etc. Apoiada nessas questões, a análise macroinstitucional permite investigar as ideias-chave, os interesses e os conflitos em jogo, subjacentes às políticas públicas.

Para isso, na *fase de pré-análise*, podem ser consultados diversos documentos que se relacionam com a política pública examinada, como atas de reunião, notas técnicas, pareceres, relatórios, estatísticas, discursos, entrevistas, matérias jornalísticas, notas taquigráficas de discussões legislativas, vídeos de audiências públicas, justificações de proposições legislativas, entre outros documentos não-jurídicos. Inicialmente, sugerimos que esses conteúdos sejam obtidos na *Internet*, mediante ferramentas de pesquisa, como a plataforma *Google*, e de *sites* oficiais do governo. É comum que *sites* governamentais apresentem um conjunto mínimo de informações sobre a política pública pesquisada, as quais servirão para o mapeamento de outros documentos relevantes. Como caminho alternativo de acesso a documentos e informações de mais difícil acesso, sugerimos o uso dos Serviços de Informação ao Cidadão, instituídos com base na Lei de Acesso à Informação. O primeiro contato com esse acervo de documentos e informações abrirá caminhos para que outras fontes sejam identificadas.

Uma vez selecionados, esses documentos deverão ser submetidos aos procedimentos de registro e categorização, descritos na Seção 3.1 deste artigo. Como ferramenta auxiliar desses procedimentos, desenvolvemos uma matriz de análise de conteúdo para o plano macroinstitucional das políticas públicas que facilita a sistematização dos conteúdos a serem analisados, conforme Tabela 1. Essa matriz adota o procedimento de categorização por acervo (Bardin, 2020), isto é, aquele que não considera categorias pré-definidas, mas que as define durante o próprio curso da análise do conteúdo. Isso porque, no plano macroinstitucional, o objetivo é identificar os elementos políticos que informam a política pública sob análise. As orientações sobre o preenchimento de cada um dos campos da matriz constam da Tabela 2.

**Tabela 1 - Matriz de análise de conteúdo para o plano macroinstitucional**

---

**A. Conteúdo analisado:**

A1. Informar a natureza e as características do(s) documento(s) analisado(s).

---

**B. Hipóteses preliminares / "Ideias-chave" (quadro teórico):**

B1. Informar a(s) hipótese(s) preliminar(res) definida(s) com suporte no quadro teórico da pesquisa.

---

**C. Índices (unidades de registro, segundo o critério temático):**



- C1. Informar a unidade de registro identificada no conteúdo analisado.  
 C2. Informar a unidade de registro identificada no conteúdo analisado.  
 Cn. Informar a unidade de registro identificada no conteúdo analisado.

---

**D. Unidade de contexto:**

- D1. Informar a unidade de contexto.

---

**E. Categorias (procedimento “por acervo”):**

- E1. Informar a categoria temática 1:

- E1.1. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.  
 E1.2. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.  
 E1.n. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

- E2. Informar a categoria temática 2:

- E2.1. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.  
 E2.2. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.  
 E2.n. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

- En. Informar a categoria temática n:

- En.1. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

---

Fonte: desenvolvida pelos autores a partir da literatura de Bardin (2020).

**Tabela 2 - Orientações de preenchimento da matriz de análise de conteúdo para o plano macroinstitucional.**

Item	Orientações de Preenchimento
A	<b>Conteúdo analisado:</b> Neste campo deve(m) ser informado(s) o(s) detalhe(s) sobre o(s) documento(s) analisado(s), como o tipo, a natureza etc. Pelo critério da homogeneidade, a matriz deve ser aplicada a um conjunto de documentos similares, por exemplo, (i) um conjunto de matérias de jornais que tratem de um determinado assunto; (ii) um conjunto de discursos sobre o mesmo tema; (iii) um conjunto de transcrições de audiências públicas sobre um determinado problema público etc. Esses documentos devem constar dos Anexos da pesquisa, para fins de transparência e falseabilidade das análises.
B	<b>Hipóteses preliminares / “Ideias-chave” (quadro teórico):</b> Neste campo deve(m) ser informada(s) a(s) hipótese(s) preliminar(res) definida(s) com suporte no quadro teórico da pesquisa. A(s) hipótese(s) da matriz não necessariamente deve(m) coincidir com a hipótese da pesquisa. Por exemplo, se a análise se dá sobre um conjunto de matérias de jornais que tratem de um determinado problema público, a hipótese pode ser a de que é possível obter desses conteúdos informações sobre pontos de consenso e de discordância a respeito das propostas de solução do referido problema. Logo se percebe que a(s) hipótese(s) preliminar(res) nortearão o processo de seleção das unidades de registro que devem ser extraídas do conteúdo analisado.
C	<b>Índices (unidades de registro, segundo o critério temático):</b> Neste campo deve(m) ser informada(s) a(s) unidade(s) de registro do conteúdo analisado, isto é, palavras, frases, parágrafos e demais fragmentos de texto que guardem pertinência com o objetivo da pesquisa e que contribuam para a validação ou rejeição da hipótese preliminar. Por exemplo, trecho de fala de determinado ator relevante do processo de colocação do problema na agenda pública que aponte caminhos para a solução do problema público.



Item	Orientações de Preenchimento
D	<b>Unidade de contexto:</b> Neste campo deve ser informado o contexto do qual o conteúdo analisado é extraído. Por exemplo, o conjunto de matérias de jornal extraídas em um determinado período a respeito de um tema específico ou o conjunto de transcrições de todas as audiências públicas promovidas a respeito da discussão sobre a formulação de uma determinada política pública.
E	<b>Categorias (procedimento “por acervo”):</b> Neste campo deve(m) ser formulada(s) a(s) categoria(s) temática(s), com base na análise da(s) unidade(s) de registro relacionada(s) no item “C”. Trata-se de uma das etapas mais desafiadoras e importantes do preenchimento da matriz, pois exige um olhar atento do analista, que observe não só o dito, mas também o não dito no conteúdo analisado. Por exemplo, a análise do conteúdo de discursos pode revelar que alguns políticos se atentaram para um determinado problema público, enquanto outros sequer cogitaram abordar o assunto. Nesse caso, as categorias temáticas poderiam ser pelo nome de cada um desses políticos (“Fulano”, “Ciclano”, “Beltrano”) e, abaixo dos seus nomes (categorias), as unidades de registro correspondentes (falas ou ausência de falas sobre o problema público). Outro exemplo pode ser extraído da análise macroinstitucional realizada por Sergio Ruy David Polimeno Valente (2019), a respeito do desenvolvimento do setor de saneamento básico no Brasil. As questões identificadas pelo autor giraram em torno das discussões a respeito da competência constitucional para prestação de serviços de saneamento básico, se seria dos estados-membros ou dos municípios; e do papel econômico do Estado na prestação desses serviços, se deveria ser realizada diretamente, conforme posição defendida pelos “publicistas”, ou indiretamente, mediante delegação ao setor privado, segundo defendiam os “privatistas” (Valente, 2019, p. 1071). Caso Valente (2019) tivesse optado pelo uso da matriz, muito provavelmente, suas categorias seriam construídas com suporte nestas ideias: competência constitucional para prestação de serviços de saneamento básico (estadual ou municipal) e papel econômico do Estado na prestação de serviços de saneamento básico (diretamente, conforme os “publicistas”, ou indiretamente, conforme os “privatistas”). As categorias temáticas são definidas, portanto, mediante a análise do conjunto de unidades de registro extraídas do(s) conteúdo(s) analisado(s). Elas são definidas por uma palavra ou expressão que represente um subconjunto das unidades de registro relacionadas no item “C”. É por meio do item “E” que o pesquisador observa, de modo sistematizado, as presenças e as ausências importantes do conteúdo analisado.

Fonte: desenvolvida pelos autores a partir da literatura de Bardin (2020).

Nas fases de *exploração do material* e de *interpretação dos resultados*, a análise dos conteúdos devidamente tratados possibilita identificar ideias-chave a respeito dos processos (i) de colocação do problema na agenda governamental e de (ii) formulação e implementação da política pública a ser analisada. A matriz de análise de conteúdo para o plano macroinstitucional sistematiza o trabalho de descrição dos achados de pesquisa e facilita o processo de construção de inferências e interpretações a respeito dos resultados das análises feitas sobre o conteúdo explorado.



### 3.3 Procedimentos de aplicação da análise de conteúdo nos planos meso e microinstitucional das políticas públicas

Nos planos meso e microinstitucional, o olhar se volta para a política pública, isto é, para os arranjos jurídico-institucionais e para as ações governamentais levadas a efeito para o atingimento dos objetivos sociais pretendidos. No plano microinstitucional, o objetivo é a compreensão do “desenrolar da ação governamental conforme de fato ocorre, no plano jurídico-institucional, até que se vejam os seus resultados” (Bucci, 2021, p. 124). Nesse plano de análise, portanto, o foco se volta para a ação governamental, entendida como a “menor unidade da atividade programada do governo” (Bucci, 2021, p. 227) e o “núcleo de sentido das políticas públicas” (Bucci, 2021, p. 123).

Já no plano mesoinstitucional, a atenção se volta à atividade criadora das normas jurídicas e aos arranjos institucionais. São os arranjos institucionais, “expressão formalizada da política pública, com uma dimensão sistemática” (Bucci, 2021, p. 56), que estruturam, organizam, oferecem meios e conectam as ações governamentais ao “motor” do governo, com o propósito de dar maior efetividade às normas jurídicas, isto é, de assegurar que o direito promova, com sustentabilidade, o “alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade” (TCU, 2011, p. 12). A noção de arranjo institucional deve ser vista sob duas perspectivas. A primeira, como elemento de conexão entre os planos macro e microinstitucional, ou seja, como elemento que conecta o governo e a ação governamental. Já a segunda, como “políticas públicas na sua forma exterior, conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado” (Bucci, 2021, p. 227). No plano mesoinstitucional, importa o estudo das normas que tratam sobre estruturas organizacionais, as interações entre instituições e atores que participam dos processos de formulação e implementação das políticas públicas, suas competências, atribuições, deveres e responsabilidades.

Logo, “partindo do pressuposto de que a política atua por meio de expressões jurídico-institucionais” (Bucci, 2021, p. 50), isto é, por meio de ações governamentais e arranjos institucionais que conformam políticas públicas, o objeto principal da análise jurídica das políticas públicas “deve estar centrado na formação do direito, na base dos programas de ação governamental” (Bucci, 2021, p. 50), concebendo o direito como uma verdadeira “tecnologia jurídica governamental” (Bucci, 2021, p. 23). Nesse sentido, Diogo Coutinho (2013) propõe a noção de direito como tecnologia como categoria de análise de políticas



públicas. Para o autor, os debates a respeito das normas jurídicas e dos seus efeitos não devem se limitar apenas ao aspecto estrutural do direito, comumente “estanques, formais ou procedimentais” (Coutinho, 2013, p. 183). Também é necessário que se dê atenção ao aspecto funcional do direito. Nessa linha, Coutinho (2013) propõe um quadro de análise baseado em quatro possíveis papéis a serem desempenhados pelo direito no âmbito das políticas públicas, os quais podem, de igual modo, serem empregados como categorias de análise de políticas públicas: direito como objetivo; direito como caixa de ferramentas; direito como arranjo institucional; e direito como vocalizador de demandas.

O direito como objetivo estabelece as diretrizes e metas das políticas públicas, indicando o ponto onde se quer chegar com a ação governamental. Segundo Coutinho (2013, p. 194), “enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tem a característica de formalizar metas e indicar os ‘pontos de chegada’” da ação governamental. Sob esse aspecto, o direito como objetivo seria “uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica” (Coutinho, 2013, p. 194). Por sua vez, o direito como caixa de ferramentas pressupõe que a escolha dos meios e modos para se atingir objetivos estabelecidos em políticas públicas é uma tarefa eminentemente jurídica. No que toca aos modos, é por intermédio da noção de direito como ferramenta que se opta por instrumentos jurídicos mais ou menos flexíveis, mais ou menos reversíveis, ajustáveis e adaptáveis, sem prejuízo da estabilidade e segurança jurídicas. Desse modo, o direito também deve ser revestido de “regras internas que permitem a calibragem e a autocorreção operacional dessas mesmas políticas” (Coutinho, 2013, p. 197).

Já o direito como arranjo institucional informa que as políticas públicas são estruturadas e organizadas juridicamente para atingir seus objetivos finalísticos. Logo, a mera definição de objetivos e metas, isto é, do que se deseja atingir em termos de resultado, sem a definição de como eles serão alcançados, pode levar à formulação e implementação de políticas públicas malsucedidas e dispendiosas. Por fim, o direito como vocalizador de demandas pressupõe a existência de procedimentos e regras jurídicas que assegurem, concretamente, a participação da sociedade nas diversas etapas que compõem uma política pública. Portanto, o direito como vocalizador de demandas deve “prover (ou desprover) as políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão



conjunta, assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas em anéis burocráticos” (Coutinho, 2013, p. 197).

A cada um dos quatro papéis a serem desempenhados pelo direito, Coutinho (2013) atribui uma dimensão das políticas públicas. O direito como objetivo atua numa dimensão substantiva. Já o direito como arranjo institucional se situaria na dimensão estruturante. O direito como caixa de ferramentas está alocado na dimensão instrumental. E o direito como vocalizador de demandas encontra o seu espaço na dimensão legitimadora. Para cada papel/dimensão, Coutinho (2013) propõe ideias e perguntas-chave que podem contribuir para a análise de políticas públicas com fundamento na abordagem Direito e Políticas Públicas (Tabela 3).

**Tabela 3 - Papéis do direito nas políticas públicas.**

	Direito como objetivo	Direito como arranjo institucional	Direito como caixa de ferramentas	Direito como vocalizador de demandas
<b>Ideia-chave</b>	Direito positivo, cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que <i>deve ser</i> .	Direito define tarefas, divide competências, articula, orquestra e coordena relações intersetoriais no setor público e entre este e o setor privado.	Como “caixa de ferramentas”, direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da política.	Direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização.
<b>Perguntas-chave</b>	Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles?	Quem faz o quê? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?	Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?	Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?
<b>Dimensão</b>	Substantiva	Estruturante	Instrumental	Legitimadora

Fonte: (Coutinho, 2013).

A análise dos papéis do direito nas políticas públicas, proposta por Coutinho (2013), permite identificar e lançar um olhar crítico a respeito de como o direito é mobilizado pelo governo nos seus papéis de direito como objetivo, como caixa de ferramentas, como arranjo institucional e como vocalizador de demandas, isto é, como tecnologia de políticas públicas.

Portanto, na *fase de pré-análise*, devem ser consultados o maior número de normas jurídicas possível, relacionadas à política pública examinada, tais como leis, decretos,



portarias, resoluções, instruções normativas, entre outras. Logo, são importantes para a análise não apenas a lei instituidora da política pública examinada, mas seus decretos regulamentadores, portarias, resoluções e demais normas jurídicas a ela relacionadas. Nesse sentido, se uma lei reclama regulamentação por decreto, a existência deste documento deve ser investigada; se, igualmente, um decreto exige regulamentação por portaria, a existência deste documento também deve ser investigada. A ausência de qualquer desses documentos também é informação relevante para o processo de análise, pois a análise de conteúdo também se preocupa com a omissão, com o não dito. Aqui se aplicam as mesmas sugestões feitas em relação à análise macroinstitucional. Além das ferramentas já mencionadas, entre os mecanismos de busca desses documentos, estão os Diários Oficiais e os *sites* oficiais das Casas Cívicas, Governadorias e Casas Legislativas. Por fim, independentemente do plano de análise, é possível recorrer ao Sistema de Informação ao Cidadão, de que trata a Lei de Acesso à Informação.

Após selecionados, esses documentos deverão ser submetidos aos procedimentos de registro e categorização, descritos na Seção 3.1 deste artigo. Com fundamento nos modelos de análise jurídico-institucionais, propostos por Bucci (2021) e Coutinho (2013), desenvolvemos uma matriz de análise de conteúdo para os planos meso e microinstitucional das políticas públicas que facilita a sistematização dos conteúdos a serem analisados, conforme Tabela 4. Essa matriz adota o procedimento de categorização por caixas (Bardin, 2020), isto é, aquele que considera categorias pré-definidas. Isso porque, nos planos meso e microinstitucional, o objetivo é aferir o grau de institucionalidade das normas jurídicas com base nos papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas (Coutinho, 2013). As orientações sobre o preenchimento de cada um dos campos da matriz constam da Tabela 5.

#### **Tabela 4 - Matriz de análise de conteúdo para os planos meso e microinstitucional.]**

---

##### **A. Conteúdo analisado:**

A1. Identificação e natureza jurídica da norma relacionada à ação governamental analisada.

---

##### **B. Hipóteses preliminares / “Ideias-chave” (quadro teórico):**

B1. A norma mobilizou o direito como objetivo.

B1.1. A norma estabelece objetivos e metas.

B1.2. Há ordem de prioridade entre os objetivos e metas previstos pela norma.

B2. A norma mobilizou o direito como arranjo institucional.

B2.1. A norma estabelece deveres, atribuições e/ou responsabilidades.

B2.2. A norma se articula com outras ações e/ou políticas públicas.



B3. A norma mobilizou o direito como caixa de ferramentas.

- B3.1. A norma estabelece meios e/ou instrumentos para atendimento dos objetivos e metas nela previstos.  
 B3.2. Os meios e/ou instrumentos são os mais adequados, dados os fins perseguidos pela norma, segundo os critérios de flexibilidade ou rigidez; estabilidade ou instabilidade; e generalidade ou particularidade.  
 B3.3. Há mecanismos de sanção, indução e/ou recompensa para certos comportamentos.

B4. A norma mobilizou o direito como vocalizador de demandas.

- B4.1. A norma prevê mecanismos que buscam assegurar voz aos seus potenciais interessados.  
 B4.2. A norma prevê mecanismos de controle social (participação, *accountability* e/ou mobilização).

#### C. Índices (unidades de registro, segundo o critério temático):

Cn. Informar a unidade de registro identificada no conteúdo analisado.

#### D. Unidade de contexto:

D1. Informar todas as normas referentes à ação governamental analisada.

#### E. Categorias (procedimento “por caixas”):

E1. Direito como objetivo:

E1.n. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

E2. Direito como arranjo institucional:

E2.n. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

E3. Direito como caixa de ferramentas:

E3.n. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

E4. Direito como vocalizador de demandas:

E4.n. Transpor do item “C” a unidade de registro que se amolda à categoria temática estabelecida.

#### F. Indicador de aferição do resultado da ação governamental analisada:

F1. Informar o(s) indicador(es) de resultado estabelecido(s) para a ação governamental analisada.

#### G. Indicador de aferição do grau de institucionalidade jurídica da norma analisada:

Critério de aferição	Grau de institucionalidade jurídica
Desempenhou os quatro papéis	Muito alto (elevado)
Desempenhou três papéis	Alto (elevado)
Desempenhou dois papéis	Médio
Desempenhou um papel	Baixo
Não desempenhou nenhum papel	Nenhum

**Resultado:**

Fonte: desenvolvida pelos autores a partir das literaturas de Bardin (2020) e Coutinho (2013).

**Tabela 5 - Orientações de preenchimento da matriz de análise de conteúdo para os planos meso e microinstitucional**

Item	Orientações de Preenchimento
A	<b>Conteúdo analisado:</b> Neste campo deve(m) ser informado(s) o(s) detalhe(s) sobre a norma jurídica analisada. Por exemplo, “Lei nº 123, de 15 de abril de 2022, que trata do assunto ‘X’ e dá outras providências”. Esse documento deve constar dos Anexos da pesquisa, para fins de transparência e falseabilidade das análises.



Item	Orientações de Preenchimento
B	<b>Hipóteses preliminares / “Ideias-chave” (quadro teórico):</b> Neste campo consta(m) a(s) hipótese(s) preliminar(es) com suporte nas categorias propostas por Diogo Coutinho (2013), a respeito dos quatro papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas. Este campo não deve ser alterado pelo analista.
C	<b>Índices (unidades de registro, segundo o critério temático):</b> Neste campo deve(m) ser informada(s) a(s) unidade(s) de registro do conteúdo analisado, isto é, palavras, frases, parágrafos e demais fragmentos de texto que guardem pertinência com o objetivo da pesquisa e que contribuam para a validação ou rejeição das hipóteses preliminares. Por exemplo, trecho da norma jurídica que indique objetivos, metas, instrumentos, deveres, responsabilidades e meios de controle e participação sociais, conforme o quadro teórico de Diogo Coutinho (2013). Caso a norma jurídica não disponha, por exemplo, sobre mecanismos de controle e participação sociais, deve-se inserir a seguinte informação abaixo da categoria “Direito como vocalizador de demandas”: “Não foram identificadas unidades de registro para esta categoria”. O mesmo deve ser feito em caso de ausência de unidade de registro para as demais categorias temáticas da matriz.
D	<b>Unidade de contexto:</b> Neste campo deve ser informado o contexto do qual o conteúdo analisado é extraído. Por exemplo, o conjunto de normas jurídicas que tratem da ação governamental analisada, isto é, a lei e suas respectivas normas regulamentares (decretos, portarias, instruções normativas, resoluções etc).
E	<b>Categorias (procedimento “por caixas”):</b> Neste campo não é necessário formular categorias temáticas, pois é adotado o procedimento por caixas (Bardin, 2020), isto é, as categorias são definidas a <i>priori</i> e dizem respeito aos papéis do direito nas políticas públicas: direito como objetivo, direito como arranjo institucional, direito como caixa de ferramentas e direito como vocalizador de demandas (Coutinho, 2013). Conforme já foi dito, o processo de categorização é uma das etapas mais desafiadoras e importantes do preenchimento da matriz, pois exige um olhar atento do analista, que observe não só o dito, mas também o não dito no conteúdo analisado. O analista deverá transpor cada uma das unidades de registro identificadas no item “C” para alguma das categorias pré-definidas no item “E”. É por meio do item “E” que o pesquisador observa, de modo sistematizado, as presenças e as ausências importantes do conteúdo analisado.
F	<b>Indicador de aferição do resultado da ação governamental analisada:</b> Neste campo deve(m) ser informado(s) o(s) indicador(es) de aferição do resultado da ação governamental analisada. Por exemplo, se a ação é dirigida à redução de feminicídios, podem ser informados indicadores que reflitam a evolução dessa forma de conduta criminosa. Igualmente, se a ação é voltada à redução da evasão escolar, devem ser escolhidos indicadores propícios a medir esse tipo de ocorrência. O indicador de aferição de resultado da ação governamental contribui para a análise da implementação da política pública.
G	<b>Indicador de aferição do grau de institucionalidade jurídica da norma analisada:</b> Neste campo é apresentada uma régua de aferição de institucionalidade da norma jurídica analisada. Entendemos que a norma que cumpra, pelo menos, três dos quatro papéis a serem desempenhados pelo direito nas políticas públicas (Coutinho, 2013), deve ser considerada de elevado grau de institucionalidade jurídica. Após a aferição, o analista deve informar o grau de institucionalidade no campo “Resultado:”.

Fonte: desenvolvida pelos autores a partir da literatura de Bardin (2020) e de Coutinho (2013).

Nas fases de *exploração do material* e de *interpretação dos resultados*, a análise dos conteúdos devidamente tratados possibilita investigar como o direito foi mobilizado no âmbito de uma determinada política pública. A matriz de análise de conteúdo para os planos meso e microinstitucional sistematiza o trabalho de descrição dos achados de pesquisa e



facilita o processo de construção de inferências e interpretações a respeito dos resultados das análises feitas sobre o conteúdo explorado. Recomendamos que cada papel do direito (objetivo, caixa de ferramentas, arranjo institucional e vocalizador de demandas) seja descrita detalhadamente, porém, de maneira crítica. Isso porque, o direito pode cumprir esses papéis do ponto de vista formal, mas não material.

Para isso, oferecemos algumas questões que podem contribuir para o processo de análise crítica dos papéis desempenhados pelo direito numa determinada política pública. Em relação do direito como objetivo, as metas são arrojadas ou são risíveis? O objetivo é realmente possível de ser aferido? Ele é genérico, abstrato, ou define metas claras, passíveis de aferição? Já no concerne ao direito como caixa de ferramentas, os meios e instrumentos se apresentam como os mais adequados? Eles efetivamente induzem comportamentos voltados ao atingimento dos objetivos? Os meios e instrumentos são coerentes com os objetivos? O que há por trás dos instrumentos, para além do atingimento dos objetivos? Eles servem a propósitos espúrios? Há algum simbolismo por detrás dos instrumentos escolhidos? Já em relação ao direito como arranjo institucional, há envolvimento de todos os atores relevantes do processo? Que ator ficou de fora? Há preponderância de um sobre outros? É possível observar conflitos e disputas por protagonismo? Os arranjos são claramente definidos? Em caso de órgãos colegiados, qual é a composição? Há distribuição desigual de cadeiras? Por fim, quanto ao direito como vocalizador de demandas, há previsão de participação e controle sociais? As normas dão conta de como eles serão exercidos? Há elementos empíricos que demonstram a efetiva participação da sociedade? Em caso de órgãos colegiados, qual é a composição? Quem são os representantes? Quem ficou de fora? Que representantes da sociedade mereceriam assento?

Após a análise dos quatro papéis desempenhados, ou não, pela norma jurídica analisada, sugere-se uma abordagem empírica, do ponto de vista dos resultados da ação governamental, apurada conforme item “F” da matriz de análise de conteúdo para os planos meso e microinstitucional (Tabela 4, acima). A aferição do grau de institucionalidade de uma política pública não corresponde à aferição isolada do grau de institucionalidade de cada uma das suas ações governamentais. O grau de institucionalidade jurídica de uma política pública, portanto, não se obtém a partir de um cálculo aritmético do conjunto de ações que a compõem. A lei que institui uma política pública pode, muito bem, estabelecer que seus meios e instrumentos (direito como caixa de ferramentas) sejam definidos por decreto. Se



analisarmos a lei isoladamente, ela não terá cumprido os quatro papéis do direito. Mas se analisada em seu conjunto, a política pública terá desempenhado os quatro papéis do direito, caso o decreto regulamentador preveja meios e instrumentos para o alcance dos objetivos previstos pela lei. Portanto, a análise do grau de institucionalidade de uma política pública é contextual. É por essa razão que as matrizes de análise de conteúdo propostas neste artigo enfatizam a importância da caracterização das unidades de contexto. Feitas essas considerações, propomos o seguinte quadro demonstrativo da institucionalidade de políticas públicas como modelo de consolidação dos resultados das análises meso e microinstitucional (Tabela 6).

**Tabela 6 - Quadro demonstrativo de institucionalidade de políticas públicas**

<b>Ação Governamental</b>	<b>Papéis desempenhados pelo direito</b>	<b>Grau de institucionalidade jurídica</b>
Ação governamental X	( x ) Direito como objetivo ( x ) Direito como caixa de ferramentas ( x ) Direito como arranjo institucional ( x ) Direito como vocalizador de demandas	Muito alto (Elevado)
Ação governamental Y	( x ) Direito como objetivo ( x ) Direito como caixa de ferramentas ( x ) Direito como arranjo institucional ( ) Direito como vocalizador de demandas	Alto (Elevado)
Ação governamental Z	( x ) Direito como objetivo ( x ) Direito como caixa de ferramentas ( x ) Direito como arranjo institucional ( ) Direito como vocalizador de demandas	Alto (Elevado)
Ação governamental W	( x ) Direito como objetivo ( ) Direito como caixa de ferramentas ( ) Direito como arranjo institucional ( ) Direito como vocalizador de demandas	Baixo
<b>Programa XYZW (análise contextual)</b>		<b>Elevado</b>

Elaborada pelos autores. Observação: ações governamentais, papéis desempenhados pelo direito e graus de institucionalidade jurídica hipotéticos, apenas para fins de ilustração.

#### **4 Procedimentos para discussão dos resultados obtidos nos planos macro, meso e microinstitucional das políticas públicas**

A discussão dos resultados obtidos em todos os planos jurídico-institucionais possibilita aproximar os elementos identificados no plano político (macroinstitucional) das ações governamentais e arranjos institucionais formulados e implementados no plano jurídico



(meso e microinstitucional), a fim de desnudar controvérsias, incoerências e contradições relevantes em todo o ciclo de formação da política pública sob análise. A título de ilustração, é possível que, no campo político (macroinstitucional), prepondere a ideia de que determinada política deva ser formulada e implementada com a participação da sociedade (direito como vocalizador de demandas), mas, no campo jurídico e prático (meso e microinstitucional), isso não ocorra. De outro lado, é possível que, no campo político, o discurso de posse de um governante priorize o enfrentamento de determinado problema público, e que isso se concretize no plano jurídico, por meio de ações governamentais e arranjos jurídico-institucionais específicos.

Para isso, sugerimos que o analista realize o cotejo entre o plano macroinstitucional e os planos meso e microinstitucional com base em cada uma das dimensões ou papéis desempenhados pelo direito no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, o analista deve se questionar, em cada uma das dimensões do direito nas políticas públicas (substantiva, instrumental, legitimadora e estruturante), se os elementos identificados no plano macroinstitucional se alinham com as ações governamentais e arranjos jurídico-institucionais formulados e implementados nos planos meso e microinstitucional. Em outros termos, o cotejo entre o plano macroinstitucional e os planos meso e microinstitucional busca investigar se as ideias do campo político se traduziram em formas e processos jurídicos. Esse cruzamento de informações entre o campo das ideias (político) e o campo da prática (política pública) possibilita, ainda, o apontamento de deficiências na política pública analisada e de meios para solucioná-las. Nesse sentido, sugerimos o seguinte quadro demonstrativo do desempenho do direito nas políticas públicas (Tabela 7).

**Tabela 7 - Quadro demonstrativo do desempenho do direito nas políticas públicas**

	<b>Direito como objetivo</b>	<b>Direito como arranjo institucional</b>	<b>Direito como caixa de ferramentas</b>	<b>Direito como vocalizador de demandas</b>
<b>Dimensão</b>	Substantiva	Estruturante	Instrumental	Legitimadora
<b>Desempenho</b>	( ) Satisfatório	( ) Satisfatório	( ) Satisfatório	( ) Satisfatório
	( ) Pouco satisfatório	( ) Pouco satisfatório	( ) Pouco satisfatório	( ) Pouco satisfatório
	( ) Insatisfatório	( ) Insatisfatório	( ) Insatisfatório	( ) Insatisfatório
<b>Motivo</b>	Explicar a classificação do desempenho.	Explicar a classificação do desempenho.	Explicar a classificação do desempenho.	Explicar a classificação do desempenho.



<b>Houve coerência entre os planos macro, meso e microinstitucional?</b>	Sim/Não	Sim/Não	Sim/Não	Sim/Não
--	---------	---------	---------	---------

Elaborada pelos autores.

## 5 Conclusão

O presente artigo teve como objetivo propor um modelo que contribua para a análise jurídico-institucional de políticas públicas, com suporte na abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), por meio da aplicação das técnicas de análise de conteúdo, propostas por Laurence Bardin (Bardin, 2020). Com base em pesquisas bibliográficas, nossa hipótese foi a de que as técnicas de análise de conteúdo seriam ferramentas promissoras para a investigação das contribuições do direito para as políticas públicas e para a aferição do grau de institucionalidade jurídica da ação governamental com base nos papéis desempenhados pelo direito no âmbito da ação governamental (Coutinho, 2013).

Nesse sentido, ao discorrermos sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), sustentamos, alicerçados em Bucci (2021) e Coutinho (2013), a importância desse modelo para a compreensão da relação entre a política, enquanto manifestação de poder, e o direito, e para a análise das ações governamentais e dos arranjos jurídico-institucionais das políticas públicas nos planos macro, meso e microinstitucional do governo e dos papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas.

O estudo dos planos macro, meso e microinstitucional, propostos por Bucci (2021), permitiu demonstrar que essas categorias de análise se destinam a uma ampla compreensão de toda a formatação jurídica das políticas públicas, que abarca desde os processos de colocação do problema na agenda governamental e de sua formulação até o desenho dos arranjos jurídico-institucionais e a implementação das ações governamentais que colocam a máquina do governo em movimento. No plano macroinstitucional, o foco se volta para a relação entre política e direito. A análise microinstitucional se preocupa com as ações governamentais. E a análise mesoinstitucional enfatiza os arranjos jurídico-institucionais que servem de conexão entre as escolhas políticas e as medidas práticas levadas a efeito para o atingimento dos objetivos das políticas públicas. Já o estudo dos papéis do direito nas políticas públicas, propostos por Coutinho (2013), possibilitou compreender que essas



categorias analíticas buscam identificar e lançar um olhar crítico a respeito de como o direito é mobilizado pelo governo nos seus papéis de direito como objetivo, como caixa de ferramentas, como arranjo institucional e como vocalizador de demandas, isto é, como tecnologia de políticas públicas.

Por meio do estudo do método da análise de conteúdo, proposto por Bardin (2020), sustentamos que essa técnica de análise é bastante útil para o desenvolvimento de análises jurídico-institucionais de políticas públicas, porque ela não só contribui para a aferição do grau de institucionalidade jurídica da política pública sob análise, mas também para o seu aprimoramento. Como visto, a análise de conteúdo se distingue de outras técnicas, como a análise documental, a linguística, a retórica e a lógica. Isso porque, a análise de conteúdo, diferentemente dessas técnicas, se baseia na inferência e em procedimentos hermenêuticos controlados, isto é, em “processos técnicos de validação” (Bardin, 2020, p. 16) das interpretações dos resultados da análise. Vê-se, portanto, que o interesse da análise de conteúdo não se limita ao aspecto descritivo, mas principalmente ao conhecimento que a análise pode revelar após o devido tratamento metodológico.

Nesse sentido, a partir da aplicação das técnicas de análise de conteúdo, propostas por Bardin (2020), às categorias de análise jurídico-institucional, propostas por Bucci (2021) e Coutinho (2013), foi possível desenvolver um modelo de análise jurídico-institucional com potencial de não só oferecer procedimentos generalizáveis de pesquisa, como também de contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas. No entanto, é necessário que o presente modelo seja aplicado aos mais diversos tipos de política pública, seja para testar a sua aptidão à generalidade, seja para aprimorar os seus procedimentos analíticos.

## Referências

ABADIA, Lídia Rolim; SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses. Como fazer análise de conteúdo? Relato de experiência de uma oficina de metodologia da pesquisa. **ETD - Educação Temática Digital, Campinas**, SP, v. 25, n. 00, p. e023003, 2023. DOI: 10.20396/etd.v25i00.8664015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8664015>. Acesso em: 8 mar. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2020.



BOLONHA, Carlos; FORTES, Pedro; LUCAS, Daniel de Souza. **Dossiê: Direito e Políticas Públicas**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. i-vii, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/451>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem Direito e Políticas públicas (DPP) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 878-903, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.433. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, p. 7-11, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Paula\\_Bucci/publication/301776630\\_Quadro\\_de\\_referencia\\_de\\_uma\\_politica\\_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Paula_Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb.pdf). Acesso em 6 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017. DOI: 10.5151/9788580392821-12. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acesso em: 6 fev. 2023.

CASTRO, Thiago Gomes de; ABS, Daniel; SARRIERA, Jorge Castellá. Análise de conteúdo em pesquisas de Psicologia. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 31, n. 4, p. 814 - 825, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932011000400011&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932011000400011&lng=en&nrm=isso). Acesso em: 15 mar. 2024.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/407117>. Acesso em: 6 fev. 2023.



COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *In: A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

DALLA PORTA, Mario Marcello Pasco; VUCKOVIC, Vania Estefany Cárdenas; ABURTO, Ángel Augusto Hernández. El análisis cualitativo de nexos causales: El aporte del process-tracing a las ciencias de la gestión. **New Trends in Qualitative Research**, v. 9, p. 34-45, 2021. Disponível em: <https://publi.ludomedia.org/index.php/ntqr/article/view/346>. Acesso em: 27 mar. 2024.

DARROZ, Luiz Marcelo; ROSA, Cleci Teresinha Werner da. Contribuições de um programa de iniciação à docência para o desenvolvimento profissional do professor de Física. **Caderno Brasileiro de Ensino de Física**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 138–158, 2018. DOI: 10.5007/2175-7941.2018v35n1p138. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/fisica/article/view/2175-7941.2018v35n1p138>. Acesso em: 3 maio. 2024.

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **REI – Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1044-1063, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.439. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/439>. Acesso em: 27 dez. 2022.

HARWOOD, Tracy; GARRY, Tony. An overview of content analysis. **The marketing review**, v. 3, n. 4, p. 479-498, 2003. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/westburn/tmr/2003/00000003/00000004/art0007>. Acesso em: 27 mar. 2024.

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira. Reviving the qualitative method: the contributions of the Case Study and Process Tracing for the study of International Relations. **Revista Debates**, v. 9, n. 1, p. 09, 2015. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/151028ccb7be2dfcdd1809f0fd0b8812/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2034127>. Acesso em: 27 mar. 2024.

JORGE, Ighor Rafael de. Processo de elaboração normativa e políticas públicas: a visão jurídico-institucional da política de formação de professores da educação básica. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1003–1043, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.438. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/438>. Acesso em: 6 fev. 2023.



LENOIR, Remi. Objeto Sociológico e problema social. *In*: CHAMPAGNE, P. *et. al.* **Iniciação à prática sociológica**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, p. 731-747, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/YDnWhSkP3tzfXdb9YRLCPjn/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico / The trajectory of housing policy from the perspective of the historical institutionalism. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 1160–1183, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2020.49554. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/49554>. Acesso em: 27 mar. 2024.

PEREIRA, Pablo Rangell Mendes Rios. **Análise jurídica de políticas públicas**: aplicação prática ao Programa Paraíba Unida pela Paz. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **Alea: estudos neolatinos**, v. 7, p. 305-322, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/alea/a/PQWYmTntpVgYYZdrbdnQbBf/?lang=pt#>. Acesso em: 6 mar. 2024.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.443. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em: 6 fev. 2023.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. The transformative capacity of the Brazilian federal government in building a social welfare bureaucracy in the municipalities. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 363-385, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nDg5qmfDcp7tvryHtgYtQBK/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2024.

SILVA, Renata Santos da. **Da (des) esperança á esperança de inserção social da criança imigrante no novo lar**: o papel da escola. 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/18683/1/000500806-Texto%2Bcompleto-0.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 977–1002, 2019. DOI:



10.21783/rei.v5i3.437. Disponível em:  
<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>. Acesso em: 6 fev. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília: 2011. Disponível em:  
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FED65C6D4BFF#:~:text=Na%20auditoria%20operacional%2C%20os%20indicadores,pela%20pr%C3%B3pria%20equipe%20de%20auditoria>. Acesso em: 6 fev. 2023.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1064-1092, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.440. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/440>. Acesso em: 14 jan. 2023.

### Sobre os autores

#### **Bruno Amaral Machado**

Professor da graduação e dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Professor colaborador da Escola Superior do Ministério Público da União (MPU) e do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Pesquisador associado do Núcleo de Estudos da Violência do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). Master Europeu Sistema Penal e Problemas Sociais e Doutor em Direito (especialidade Sociologia Jurídico-Penal) pela Universidade de Barcelona. Estágio de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da UnB, com estâncias de pesquisa em Fordham e John Jay, em 2011. Entre 2007 e 2012 foi professor do Programa de Doutorado em Ciências Penais da Universidade de San Carlos (Guatemala). Professor visitante da Universidade de Barcelona (Master Derecho Penitenciario y Cuestión Carcelaria - Sistemas nacionales e internacionales de protección de derechos. Entre 2010 e 2011 foi membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. É Procurador de Justiça do MPDFT (1993). E-mail: [brunoamachado@hotmail.com](mailto:brunoamachado@hotmail.com)

#### **Pablo Rangell Mendes Rios Pereira**

Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), pós-graduado em Direito Processual Civil, em Direito Processual Penal e em Direito Penal e Criminologia. Pesquisador do Grupo de Pesquisa (CNPq) Política Criminal da Universidade de Brasília (UnB). Membro de grupo de pesquisa da Universidad del Rosario (Colômbia). É advogado e Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. E-mail: [pablorangell@gmail.com](mailto:pablorangell@gmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

