

Planejamento e políticas intergovernamentais: o programa criança feliz na perspectiva da governança multinível

Intergovernmental planning and policies: the happy child program in the multilevel governance perspective

Planificación y políticas intergubernamentales: el programa niño feliz desde la perspectiva de la gobernanza multinivel

Recebido: 15/12/2021 | Revisado: 24/12/2021 | Aceito: 01/01/2022 | Publicado: 02/01/2022

Renato Antônio de Almeida

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2458-113X>
Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil
E-mail: renato.almeida@ufjf.br

Josiel Lopes Valadares

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2559-9617>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: josiel.valadares@ufv.br

Evandro Rodrigues de Faria

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7982-3947>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: evandroadm@ufv.br

Bruno Tavares

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5140-7359>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: btavares@ufv.br

Amanda Antônia da Silva Dias

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-6577-585X>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: amanda.antonio@ufv.br

Resumo

Este estudo analisa a convergência da governança e do planejamento no âmbito intergovernamental, a partir da abordagem de política pública para a primeira infância, denominada “Programa Criança Feliz”. O método é qualitativo, empregando a análise de conteúdo com o suporte do *software* ATLAS.ti. Procurou-se desenvolver a análise da implementação de uma política pública específica, tendo como objeto de análise os Planos Plurianuais do Governo Federal e de onze municípios que aderiram ao Programa em 2020. Os resultados evidenciaram planos e práticas em sua maioria distanciados de uma perspectiva estratégica, bem como mecanismos de governança incipientes, orientados predominantemente para o cumprimento do formalismo legal. As práticas identificadas em governos locais, embora ainda incipientes, podem referenciar novos estudos e práticas similares em outros municípios. Do ponto de vista teórico, apresenta-se o debate acerca da governança multinível e sua interface com o planejamento estratégico governamental, ambos relevantes para o desenvolvimento dos mecanismos de coordenação de políticas públicas.

Palavras-chave: Governança multinível; Planejamento governamental; Direitos da criança; Primeira infância.

Abstract

This study analyzes the convergence of governance and planning at the intergovernmental level, based on the public policy approach for early childhood, called “Happy Child Program”. The method is qualitative, employing content analysis supported by the ATLAS.ti software. An attempt was made to analyze the implementation of a specific public policy, having as object of analysis the Multiannual Plans of the Federal Government and eleven municipalities that joined the Program in 2020. The results showed plans and practices that were mostly distant from a strategic perspective, as well as incipient governance mechanisms, predominantly oriented towards compliance with legal formalism. The practices identified in local governments, although still incipient, can reference new studies and similar practices in other municipalities. From a theoretical point of view, it presents the debate about multilevel governance and its interface with government strategic planning, both relevant to the development of mechanisms for coordinating public policies.

Keywords: Multilevel governance; Government planning; Children's rights; Early childhood.

Resumen

Este estudio analiza la convergencia de la gobernanza y la planificación a nivel intergubernamental, con base en el enfoque de política pública para la primera infancia, denominado “Programa niño feliz”. El método es cualitativo, empleando análisis de contenido apoyado por el software ATLAS.ti. Se intentó analizar la implementación de una política pública específica, teniendo como objeto de análisis los Planes Plurianuales del Gobierno Federal y once municipios que se adhirieron al Programa en 2020. Los resultados arrojaron planes y prácticas en su mayoría distantes de una perspectiva estratégica, así como incipientes mecanismos de gobernanza, predominantemente orientados al cumplimiento del formalismo legal. Las prácticas identificadas en los gobiernos locales, aunque aún incipientes, pueden hacer referencia a nuevos estudios y prácticas similares en otros municipios. Desde un punto de vista teórico, presenta el debate sobre la gobernanza multinivel y su interrelación con la planificación estratégica del gobierno, ambos relevantes para el desarrollo de mecanismos de articulación de políticas públicas.

Palabras clave: Gobernanza multinivel; Planificación gubernamental; Derechos de los niños; Niñez temprana.

1. Introdução

Diversas políticas públicas de âmbito nacional são executadas de forma conjunta pelos entes federativos. Algumas se destacam por suas características locais, demandando a centralidade das ações, notadamente as mais emergentes. É o caso de políticas estabelecidas através de um arranjo institucional com múltiplas organizações, incluindo todos os níveis de governo e uma grande diversidade de atores. O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) reúne todas essas características.

As relações estabelecidas para a garantia de tais direitos somente conseguem atingir seus objetivos a partir da atuação integrada entre os mais diversos atores e políticas inter-relacionadas. São aspectos que apontam a relevância da coordenação entre políticas e atores em uma rede não totalmente descentralizada, mas com princípios, estruturas e mecanismos de coordenação diferenciados (Lotta & Favareto, 2016).

Embora diversos estudos tratem individualmente tipologias e práticas de governança e planejamento estratégico, são mais restritos os que exploram as implicações dessa relação mútua aos temas relacionados a políticas públicas no campo social. São ainda mais escassas pesquisas sobre o SGDCA, considerando os múltiplos atores governamentais e não governamentais em interações verticais e horizontais, em um complexo arranjo (Lotta & Vaz, 2012).

Mesmo em políticas públicas plurais, com grande participação de organizações não governamentais, o papel do Estado, em suas mais diversas instâncias, se destaca pelos princípios da administração burocrática e por sua centralidade. O Estado sedimenta ainda mais seu papel central por possuir recursos diferenciados, legitimidade e o poder necessários para estabelecer medidas regulatórias e diretrizes, exercendo também o papel de monitorar e manter a estabilidade do sistema (Klijn & Koppenjan, 2000).

O SGDCA tem como premissas a atuação conjunta do Estado, da família e da sociedade, através da Constituição Federal de 1988 (CF-88) e está fundamentado no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (ECA). Trata-se de um sistema constituído para operar a partir da atuação conjunta de todas as instâncias de governo, sendo caracterizado por sua complexidade e multiplicidade de atores, no qual a coordenação e os processos decisórios tornam-se fatores críticos e mediados pelos sistemas de governança Federal, Estaduais e Municipais. Entretanto, o SGDCA se caracteriza também por exercer maior pressão sobre os governos locais, o que se faz sentir não apenas pela transferência de recursos, mas também pela proximidade com as demandas mais emergentes.

Pesquisas que abordem a governança pública e planejamento governamental tornam-se mais relevantes ao estudar políticas públicas articuladas em vários níveis de governo, considerando as interações transversais e a multiplicidade de atores envolvidos. A governança multinível foi escolhida como uma lente teórica por ser uma das abordagens recomendadas para o estudo de políticas similares ao SGDCA, dada a sua diversidade e interação entre múltiplas organizações com regimes jurídicos distintos (Holzscheiter et al., 2019).

Essa pesquisa pretende contribuir para a compreensão dos aspectos que caracterizam as interações entre o Governo Federal e os governos locais para implementar o Programa Criança Feliz (PCF). A análise tem como ponto de partida os direitos fundamentais da criança e do adolescente, externados nas orientações estratégicas e de governança estabelecidas no âmbito do Governo Federal e se orienta pela seguinte questão: “Os planos de governo externam contribuição relevante para o cumprimento dos objetivos do programa Criança Feliz, em uma perspectiva estratégica e de governança?”.

Propõe-se analisar a estrutura e os mecanismos de implementação propostos nos planos estratégicos, considerando os aspectos da interação dos governos federal e municipais. Como proposta metodológica, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo. A pesquisa bibliográfica explorou a governança multinível e o planejamento estratégico no âmbito estatal, com o objetivo de identificar os principais elementos para definição das categorias utilizadas na análise.

Os dados secundários foram extraídos de documentos disponíveis no sítio do Governo Federal e dos Municípios que aderiram ao PCF no último ano (2020). Através da análise de conteúdo (Bardin, 1977), foi possível compreender a relevância dos mecanismos de governança e da implementação do Planejamento Estratégico, bem como a contribuição de ambos para o desempenho e sustentabilidade do PCF.

Além da primeira parte do texto, que contempla a introdução, o texto se desenvolve a partir das seguintes etapas: a segunda seção descreve a metodologia. A terceira seção aborda os aspectos teóricos e contextuais da governança multinível, destacando sua inserção no âmbito das políticas públicas, considerando sua origem e desenvolvimento. A terceira seção apresenta também o planejamento estratégico como um instrumento de gestão para as políticas de assistência à primeira infância. A quarta seção desenvolve a análise e apresenta os resultados.

2. Metodologia

Essa pesquisa se propõe a analisar um fenômeno em uma situação real, apresentando resultados do fenômeno observado, podendo ser compreendida, portanto, quanto aos fins, como uma pesquisa descritiva (Hymann, 1967). O método de análise foi pensado para analisar possíveis relações entre as proposições do planejamento estratégico, partindo dos conceitos e proposições teóricas desenvolvidos pela literatura relativa à governança multinível e ao planejamento estratégico no setor público.

A extensão da análise foi delimitada às propostas de políticas relacionadas à primeira infância, orientando-se pelo método de análise de conteúdo desenvolvido por Lasswell (Bardin, 1977), com o suporte do *software* para análise de conteúdo ATLAS.ti. Portanto, quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa essencialmente qualitativa (Boente & Braga, 2004).

O método amplamente descrito na literatura por Bardin (1977), aqui sintetizada, oferece o roteiro detalhado para a análise proposta. Foi realizada inicialmente a organização e a pré-análise do material, iniciando com a leitura flutuante. Destaca-se a relevância dessa etapa, uma vez que permite estabelecer as primeiras relações e orientar a direção da análise proposta.

Cabe destacar a relevância da pesquisa bibliográfica no contexto da análise, uma vez que se propõe a avançar em um tema que contempla dois elementos de pesquisa pouco explorados conjuntamente na literatura. Ao abordar a governança multinível e o planejamento estratégico no âmbito do SGDCA, compreende-se que o caráter do resgate teórico tem sua relevância destacada. Os dados utilizados são leis, decretos, relatórios e informações secundárias disponibilizadas em meio eletrônico e que podem ser consultadas sem restrições a qualquer tempo. Tais aspectos, segundo Boente e Braga (2004) caracterizam também a pesquisa como bibliográfica e documental. As categorias indicadas pela revisão de literatura e definidas *a priori* com o suporte do ATLAS.ti são apresentadas a seguir (Tabela 1).

Tabela 1 – Categorias de análise – planejamento estratégico e governança multinível

Item	Categorias	Síntese dos conceitos apontados pela literatura
1	Alinhamento estratégico	Coordenação do plano estratégico em relação aos elementos centrais (estrutura, recursos, objetivos, metas, indicadores) e das ações a cargo de cada ator, de forma dinâmica.
2	Cooperação vertical	Orientação formal e discursiva por parte dos atores, para proporcionar apoio e fortalecimento da imagem, das ações e resultados entre os diversos níveis de governo.
3	Cooperação horizontal	Idem anterior, no âmbito interno dos governos, entre governos locais e interação entre governos e atores não governamentais.
4	Transparência	Práticas, instrumentos e mecanismos que proporcionem processos de comunicação e de acesso à informação de forma ágil, objetiva, clara e confiável.
5	Cumprimento de acordos	Adequação de métodos e procedimentos orientados para práticas definidas pelos acordos formais e informais.
6	Resultados sustentáveis	Obtenção de resultados não artificiais, que estejam dentro dos parâmetros acordados e com reais possibilidades de serem mantidos de forma contínua.
7	Aprendizagem	Mudanças amplas ou incrementais em crenças e valores, baseadas em novos conhecimentos incorporados de forma coletiva.
8	Adaptabilidade	Modificações de métodos, práticas, processos ou orientações que tenham o objetivo de adequação a novas condições, de naturezas diversas.

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão de literatura.

O conjunto de dados analisados é composto de leis e anexos resultantes do PPA dos municípios acima relacionados. A busca e identificação dos dados foi feita através dos sítios, no portal da transparência. São documentos que obedecem a alguns critérios básicos de estruturação, como o cumprimento de requisitos legais, previsão de receitas e despesas e orientações gerais, atendendo critérios normativos. Os PPA são constituídos pelos documentos principais e por seus anexos, que apontam os recursos e sua respectiva vinculação com os programas de governo e apresentam, por exemplo, detalhes necessários à compreensão das ações e responsáveis. Como não há um padrão a ser seguido, há uma diversidade de formatos, tanto dos documentos principais como dos anexos. Portanto, estes dados constituem um conjunto de informações que fornecem elementos relevantes para a análise proposta.

A escolha do processo de análise baseou-se nos aspectos explícitos dos textos, suas inter-relações, a identificação das categorias e análise contextual. A partir das categorias indicadas e dos elementos textuais explorados, foi possível identificar aqueles que tendem a representar reforço positivo, negativo ou inexistente, permitindo caracterizar as práticas relacionadas ao planejamento governamental no contexto da governança multinível. A análise foi essencialmente orientada para a intencionalidade, frequência e co-ocorrência de citações, sendo essas algumas alternativas de análise recomendadas por Bardin (1977), além da análise contextual.

3. Revisão de literatura

3.1 Governança pública e a abordagem multinível

No início do período da redemocratização e com a instituição da CF-88, novas formas de gestão surgiram no território brasileiro, incluindo novas estruturas de governança, com alguma influência dos arranjos formatados no pós-guerra e já consolidados na União Europeia desde a década de 1980 (Hooghe, 1996; Hooghe & Marks, 2003). Como apontam os autores, o desenvolvimento econômico da Europa, ocorrido em um contexto de globalização, foi uma das molas propulsoras para repensar os arranjos institucionais, condição necessária para facilitar acordos de cooperação no âmbito nacional e internacional. Os arranjos institucionais surgiram então a partir da necessidade de firmar acordos em um ambiente que apresentava uma complexidade crescente em velocidade e escala inéditas, com o propósito de determinar como as unidades econômicas poderiam cooperar e competir (Davis & North, 1970).

Além do contexto econômico, aspectos emergentes no âmbito estatal também se somavam a um contexto de mudanças, dentre eles as discussões sobre a eficiência e a eficácia do Estado, culminando em questões centrais e cada vez mais presentes

nos debates do setor público. A capacidade de proporcionar a efetividade necessária às políticas públicas torna-se um tema central, apontando cada vez mais para a necessidade de discutir os modelos de gestão no âmbito da Administração Pública. Portanto, para além da perspectiva de capacidade que implica na existência e disponibilidade de recursos, cabe também avaliar a capacidade Estatal, a partir da liberdade de uso e da decisão de fazer emprego dos mesmos (Skopcol, 1985; Sen, 2000).

Com avanços sobre as formas e mecanismos de gestão tradicionais, atualmente são comuns os arranjos que envolvem entes federais, distritais, estaduais e não estatais. Trata-se de inovações, caracterizadas por uma abordagem mais complexa e plural de coordenação intra e intergovernamental (Jessop, 2016), bem como do estabelecimento de mecanismos de participação social. Na atualidade, é cada vez mais comum a existência de interações verticais, horizontais ou mistas, abrangendo políticas públicas de âmbito nacional, regional ou local, com perfil altamente heterogêneo (G. Lotta & Favareto, 2016).

São múltiplas as abordagens de governança, seja através de uma perspectiva de transparência, de governabilidade ou estratégica. Dentre outras formas, a Governança pode ser definida como uma abordagem apropriada para estabelecer as relações intra e entre governos, bem como a participação ativa de outros atores não estatais. Há amplas pesquisas que apontam para uma interação em busca de objetivos comuns através de um sistema sinérgico, de complementariedade de competências, bem como a existência de grupos e atores que atuam em prol de objetivos não necessariamente coletivos.

Pesquisas sobre governança alcançaram um grande destaque na Administração Pública a partir de estudos das relações intergovernamentais e o estabelecimento de novas relações sub e supranacionais na União Europeia. Pesquisas seminais destacaram a emergência de novos sistemas de governança (Hooghe, 1996; Marks, 1993), com um destaque maior para as práticas e teorias orientadas para os Sistemas de Governança Multinível. Conforme destacou Marks:

“Sugiro que estamos vendo o surgimento da governança multinível, um sistema de negociação contínua entre governantes aninhados em vários níveis territoriais - supranacional, nacional, regional e local, como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação decisória, que deslocou algumas funções anteriormente controladas pelo estado até o nível supranacional e outras até o nível local / regional.” (p. 392, tradução livre).

Com o propósito de construir uma teoria que explicasse o fenômeno, duas direções predominantes foram apontadas por Hooghe (1996). A primeira se relacionava aos atores e sua forma de participação. A segunda indicava a análise das consequências do fenômeno da governança para as instituições. Em ambos os casos, entretanto, evidenciou-se, na percepção do autor, o caráter da inovação, sendo essa uma característica considerada como relevante.

Algumas lacunas tornaram-se presentes desde então nas abordagens diversas sobre governança. Dentre elas, se destacaram as contribuições oferecidas pelas políticas públicas e também a forma como ocorreria sua organização (Hooghe & Marks, 2003). Tais aspectos ainda persistiam mesmo diante das evidências dos benefícios percebidos pelo desenvolvimento do sistema de governança em pleno desenvolvimento na comunidade europeia. Novas pesquisas apontavam então dois tipos de governança multinível, sendo uma delas centrada na distribuição mais geral de autoridade no âmbito das diversas instâncias de governo e outra com jurisdições e finalidades mais específicas e dotadas de maior flexibilidade (Hooghe & Marks, 2003)

Estudos mais recentes acerca da governança multinível apresentam achados que evoluem na teoria, apontando algumas respostas para lacunas anteriores e também evidenciando novas questões (Börzel, 2020; Hooghe & Marks, 2020; Hooghe et al., 2020; Zürn, 2020). Como elemento central da governança multinível, se mantém como destaque a descentralização de poder decisório, o que amplia a autonomia dos governos locais e regionais.

Como contribuição, Hooghe e Marks (2020) propõem uma perspectiva pós-funcionalista para a oferta de bens públicos, destacando como elementos centrais a cooperação em diversas escalas, a dependência da sociabilidade dos atores e as limitações impostas pelos diversos conflitos que podem ocorrer no âmbito desta relação. Para os autores, a governança multinível, não obstante os conflitos que podem existir, representam uma oportunidade no âmbito dos governos locais e regionais, permitindo tratar especificidades e facilitando a coordenação de políticas.

As perspectivas teóricas apresentadas anteriormente por Hooghe e Marks (Hooghe,1996; Hooghe & Marks, 2003) privilegiavam a centralidade do governo no âmbito da governança multinível, tornando-se motivo de críticas. O viés da atuação governamental foi destacado por Borzel (2020) como uma condição limitadora, minando o potencial da cooperação. A centralidade dos governos em sistemas de governança é motivo frequente de discordâncias conceituais, destacando neste caso a centralidade dos atores e as relações de cooperação.

Alguns conceitos e teorias de redes e do papel dos governos, bem como sua vocação para a centralidade na coordenação e no estabelecimento de estratégias e processos de interação retornam frequentemente ao foco. Algumas pesquisas propõem que a atuação dos governos como gestores das redes de políticas permite ampliar e melhorar a qualidade da interação e conseqüentemente, a participação, a transparência e a cooperação (Klijn & Koppenjan, 2000). Portanto, são abordagens que apontam duas correntes teóricas, sendo uma delas orientada para a centralidade do Estado e outra com uma abordagem pluralista.

Uma análise direcionada para o planejamento estratégico, desenvolvido com o objetivo de compreender aspectos de uma determinada política pública, raramente se fará sem um olhar mais atento para a centralidade institucional, neste caso voltada para a coordenação de ações na esfera governamental. Com esse propósito, se apresentam também, somando-se às contribuições anteriores, as proposições de Zurn (2020). O autor propõe tratar as dimensões verticais e horizontais de um sistema de governança de forma independente, o que permitiria compreender a dinâmica da governança de forma mais estruturada.

Portanto, os marcos teóricos apresentados contribuem para definir a abordagem da governança multinível a partir de uma perspectiva centrada na ação dos governos, estabelecendo uma relação de governança vertical e horizontal. É fundamental também a abordagem proposta por Conteh (2020), que propõe analisar a governança multinível através de uma perspectiva estratégica. Propõe-se considerar a cooperação no âmbito Inter jurisdicional, através de processos mais adaptativos analisados no Canadá, denominados como “plataformas multiníveis estratégicas” (Conteh, 2020, p. 430).

3.2 Governança e planejamento governamental para a primeira infância

As diversas instâncias governamentais e não governamentais constituem arranjos para elaboração e implementação de políticas públicas, que embora assumam uma característica mais descentralizada, apresentam aspectos que determinam a necessidade de diretrizes, coordenação, planejamento e monitoração. Compreende-se que tais elementos tornam adequada a abordagem da governança para o SGDCA (Holzscheiter, Josefsson, Sandin, 2019). Estes autores apontam dimensões centrais que proporcionam a interseção entre os direitos da criança e a governança, a partir de uma análise dos mecanismos, sistemas e instrumentos, próprios da governança multinível.

Segundo Holzscheiter *et al.*, (2019), as teorias e práticas sobre a governança dos direitos da infância são fortemente influenciadas por princípios políticos, morais e legais, além de valores e normas, considerando os atores e os mais diversos contextos, sejam eles globais, nacionais, regionais ou locais. Esses aspectos contribuem então para a definição de quatro dimensões centrais da governança dos direitos da criança, que são definidas como: temporalidade, subjetividade, espacialidade e normatividade.

Para situar o planejamento governamental em relação à governança no âmbito das políticas da primeira infância (PPI), descreve-se inicialmente os diversos aspectos da relação intergovernamental e dos governos com atores não governamentais, bem como do planejamento estratégico das PPI no âmbito do SGDCA.

Os indícios de elementos constituintes de um sistema de governança multinível se revelam no âmbito do SGDCA. Trata-se de considerar objetivos a serem atendidos para um determinado público, bem como recursos a serem compartilhados, juntamente com responsabilidades, através de uma estrutura que implica em coordenação, transparência e resultados sustentáveis (Hooghe, Marks, Schakel, 2020). O SGDCA é diretamente responsável por um conjunto de políticas articuladas com propósitos

permanentes, mesmo que possam ter metas, indicadores, objetivos e estrutura alterados ao longo do tempo, em uma perspectiva estratégica (Conteh, 2020).

Portanto, políticas permanentes relacionadas a direitos humanos, como é o caso dos direitos da infância, devem ser dotadas de uma direção solidamente estabelecida e ao mesmo tempo dotada de flexibilidade adequada para adaptações ao longo do tempo. Essa característica vai ao encontro da dimensão de temporalidade, conforme definem Holzscheiter *et al.*, (2019), cuja característica é imprimir novos conceitos e novos valores de forma evolutiva, no curso do desenvolvimento social. São aspectos que constituem um processo de aprendizagem em um sistema de políticas (Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Entretanto, assim como há lacunas evidentes desde longa data apontadas em pesquisas recentes, considerando questões a serem respondidas acerca da coordenação no âmbito dos sistemas de governança, há também aspectos que devem ser considerados em relação ao setor público. Nesse sentido, é destacada por Secchi (2009), a função do planejamento estratégico ao desenvolver acordos para atingir objetivos, considerando os diversos atores estatais e não estatais. Conforme aponta o autor, “[...] políticos e burocratas tentam manipular a percepção do público em relação ao desempenho dos governos” (Secchi, 2009, p. 348), o que leva à necessidade de analisar criticamente o desempenho apresentado, indo na direção da questão proposta por esta pesquisa.

O aspecto apontado por Secchi (2009), se analisado à luz da governança dos direitos da infância, pode ser caracterizada pela dimensão da subjetividade proposta por Holzscheiter *et al.*, (2019). Os autores apontam que em um sistema de governança, a percepção do que o que é melhor para uma criança pode assumir percepções diferentes para os diversos envolvidos. Isso pode explicar, por exemplo, relatórios falaciosos dos governos sobre pretensos resultados alcançados, sem que de fato tenham ocorrido, como por exemplo a erradicação da vulnerabilidade infantil.

É preciso considerar também que não há um alinhamento perfeito entre a escolha teórica da governança multinível e as escolhas práticas do modelo de gestão adotado. Há ainda em curso, de forma proeminente, um modelo de gestão pública fortemente suportado pela Nova Administração Pública, em grande parte orientado pela gestão por objetivos. Práticas de gestão transplantadas do setor privado para o setor público são comuns em todo o mundo, em maior ou menor grau, a depender da região e de outros fatores. Esse aspecto é apontado por Holzscheiter *et al.*, (2019) ao conceituarem a dimensão da espacialidade, uma vez que direitos podem ser compreendidos e apropriados de diferentes formas, de acordo com a localização espacial de instituições e também diferentes níveis sociais e localizações físicas.

Conforme apontam Pollit e Bouckaert (2000), o setor público utiliza frequentemente ideias genéricas, como gestão por objetivos, reengenharia, gestão da qualidade e outras. É um aspecto que deve ser considerado, uma vez que tais práticas integradas à gestão pública, embora considerem elementos estruturais e de cooperação, são empregadas com uma abordagem diversa da governança. Como bem destaca Secchi (2009), governança na linguagem contábil e empresarial tem significado diverso do adotado em políticas públicas, o que demanda atenção em relação às abordagens conceituais.

As lacunas práticas e teóricas ainda existentes, amplamente apontadas pela literatura estrangeira, além dos aspectos relativos à apropriação de conhecimentos e experiências desenvolvidas em outros países ou sob o paradigma da Administração gerencial, requer algumas ponderações e ajustes. Nesse sentido, alguns aspectos devem ser considerados, a partir da Administração Pública especificamente no caso brasileiro. No que diz respeito ao planejamento estratégico no setor público, considerando a governança multinível, talvez os aspectos mais relevantes sejam as relações de poder e interdependência entre os governos (Abrucio & Couto, 1996). São aspectos que afetam também as relações laterais, uma vez que orçamentos municipais limitados geram competições por recursos financeiros entre municípios (Frey, 2018).

Com a descentralização federativa, as principais implicações para governos estaduais e locais foram a redução de sua capacidade financeira e aumento de responsabilidades, notadamente relacionadas às políticas sociais. O Governo Federal posicionou-se na coordenação central e como provedor de recursos, através de suas instâncias gerenciais e participativas,

notadamente no âmbito das políticas sociais. Verificou-se então a transferência de responsabilidades para os governos locais, aumentando gradativamente os encargos dos municípios e o distanciamento do Governo Federal em grande parte das políticas públicas (Abrucio & Couto, 1996).

Nesse contexto, que estabelece relações baseadas em posições gerenciais, de coordenação e de provisão de recursos, cabe observar o aspecto da dimensão da normatividade, proposto por Holzscheiter *et al.*, (2019), que destacam os princípios, valores e normas. A normatividade está sempre muito presente em relações baseadas no poder da burocracia (Bresser-Pereira, 2007), exercido na relação intergovernamental.

Cabe analisar as relações de governança que se desenvolvem para a implementação de políticas que integram vários níveis de governo, considerando os interesses estratégicos para obtenção de recursos, de visibilidade, de poder e outros. São aspectos que podem representar motivações diversas, afetando a cooperação no âmbito dos arranjos institucionais e o propósito de atingir objetivos e resultados sustentáveis.

Há várias décadas o planejamento estratégico já estava amplamente difundido nas organizações públicas, proveniente do âmbito empresarial, em um momento em que insatisfações com a Administração Pública já se faziam presentes. Desde o início da década de 1980 o setor público reconhecia o planejamento estratégico como um instrumento de gestão e já incorporava o método em agências e instâncias do governo. Entretanto, assim como muitas questões ainda pairavam sobre a efetividade do planejamento estratégico no setor privado, as mesmas foram também incorporadas pelo setor público (Denhardt, 1985).

Como método, a abordagem estratégica do planejamento se apresentou para o setor público como uma alternativa, uma vez que, embora também envolva aspectos subjetivos, é centrada em uma metodologia essencialmente instrumentalizada. Conforme destaca Denhardt (1985), as múltiplas definições destacam indicadores, metas e objetivos. Tais elementos norteadores imprimem uma objetividade maior aos sistemas gerenciais e tendem a alinhar o método do planejamento estratégico aos elementos básicos dos princípios da Administração tradicional. Entretanto, as grandes questões como: abrangência, níveis organizacionais, instrumentos, construção de indicadores, conflitos entre planejamento e execução, mecanismos de controle e alinhamento e tantas outras atravessam as décadas e persistem.

A perspectiva muitas vezes ingênua da apropriação do planejamento estratégico proveniente do setor privado pelo setor público foi acompanhada de expectativas irreais e estimativas simplistas em relação ao seu alcance, conforme destacou Eadie (1983). São aspectos explicados pela natureza das organizações públicas, cujas características e estrutura diferem amplamente das organizações privadas. Uma das dificuldades frequentes é o alinhamento entre uma estratégia geral das organizações e de unidades mais independentes, subsidiárias ou setores específicos. Como uma abordagem estratégica no setor público, que envolve vários níveis de governos, uma das direções apontadas por Eadie (1983) é a de projeto estratégico, com um escopo orientado para objetivos com foco mais bem estabelecido, com maiores possibilidades de obter apoio e engajamento dos envolvidos.

O marco legal para as PPI foi estabelecido em 2016, definido por decreto federal (Lei nº. 13.257, de 8 de março de 2016), que define, dentre outras especificidades, a “primeira infância para crianças com idade de zero a seis anos completos ou 72 meses de vida”. Um dos aspectos definidos no marco legal é a forma de condução das PPI, devendo “adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços”. No mesmo decreto, define-se que se deve “articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado” e também “descentralizar as ações entre os entes da Federação”.

O planejamento para as PPI pode ser compreendido como um projeto estratégico, pois se trata de um tema prioritário que visa atender as diretrizes estratégicas definidas no marco legal, sendo também definido como uma ação específica no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº. 13.971, de 27 de dezembro de 2019) e no Plano Estratégico do Ministério da Cidadania 2019-2023. As orientações emanadas do Governo Federal, portanto, inserem as PPI em uma clara perspectiva de atendimento a

um público específico em um horizonte de prazo maior e de forma sustentável, definindo um alinhamento entre os diversos níveis de governo.

É determinante também a participação e engajamento, bem como o alinhamento necessário entre planejamento, ações e resultados. Desta forma, é possível compreender a implementação das PPI de forma clara em um contexto estratégico e que vai ao encontro das proposições da governança multinível. A relevância e a centralidade do Estado em políticas públicas encontra uma perspectiva de participação de atores diversos, governamentais e não governamentais, porém interconectados por objetivos comuns e ações orientadas através da coordenação estatal (Klijn & Koppenjan, 2000).

No desenvolvimento da estrutura do SGDCA e seu alinhamento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi estabelecido pelo Governo Federal em 2016 o Programa Criança Feliz (PCF), com o objetivo de proporcionar uma atenção diferenciada às crianças de 0 a 6 anos através de ações coordenadas no âmbito do SGDCA, porém com ações centradas nos Governos Locais. Conforme descrito no sítio do Ministério da Cidadania, O PCF foi inserido no Planejamento Estratégico do Governo Federal e apresenta, dentre outros aspectos relevantes, sua persistência como um programa de âmbito social relevante ao longo de três governos com titulares distintos e encontra-se em expansão em municípios já participantes e com a adesão de novos municípios. Considerando o seu nascedouro na mais alta instância do Estado, o PCF se consolida como um objetivo estratégico e, portanto, se conecta a um resultado considerado relevante no âmbito federal.

4. Resultados e Discussão

O conjunto de dados analisados inclui portarias e relatórios do Governo Federal e dos municípios que efetivaram sua participação no ano de 2020, por terem cumprido satisfatoriamente, na avaliação do governo federal, os requisitos definidos como critérios a serem atendidos. Os pontos de partida para análise são as leis e manuais que determinam e orientam a forma de condução das PPI. São documentos que apontam a prioridade para a implementação da política definida através do seu escopo estratégico (Denhardt, 1985; Eadie, 1983), que permeia as diversas instâncias da Administração Pública.

O PPA nacional 2020-2023 indica a escolha da perspectiva estratégica. O documento define que “Planejar significa idealizar o futuro e propor estratégias para a sua consecução” (PPA 2020-2023, p. 4) e orienta a condução nos níveis estratégicos, táticos e operacionais. O PPA também estabelece estratégias que remetem aos princípios de governança, ao definir a condução conjunta e coordenada das políticas e de sua adaptabilidade (Hooghe *et al.*, 2020).

Se referindo à governança, o PPA nacional estabelece a relevância da participação social, destacando o princípio da transparência e indicando os órgãos do governo federal responsáveis pela operacionalização, coordenação e controle. As ações são direcionadas a partir de cinco eixos, sendo um deles o eixo social. Esse eixo descreve os cinco objetivos centrais, especificando o quinto deles como: “v) valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente” (PPA 2020-2023, p. 26).

As PPI são apresentadas no âmbito nacional como relevantes para as políticas de assistência social, juntamente com a definição de diretrizes, objetivos e metas, atribuição de fontes de recurso (5024 – Atenção Integral à Primeira Infância) e responsabilidades (Eadie, 1983). O PPA também considera mecanismos de controle e monitoramento no âmbito do governo federal, caracterizando em parte uma coordenação fundamentada em mecanismos de controle. Como práticas de governança, considera também a autonomia local, reconhecendo as particularidades regionais e a participação social.

O sítio do Ministério da Cidadania, responsável pelas PPI detalha as informações sobre o Programa Criança Feliz, destinado a atuar nas demandas da primeira infância e apresenta requisitos para participação e critérios de permanência. Na página do programa são apresentados os requisitos básicos, de forma bem simplificada e permite o acesso ao formulário de adesão.

Está disponível também para consulta o Plano Estratégico, que estabelece os objetivos e metas, mas não há menção objetiva quanto à forma apuração de resultados, não havendo sequer indicadores definidos, os quais são mencionados somente no primeiro relatório de avaliação, em 2020. O Plano Estratégico do Ministério da Cidadania destaca também o objetivo estabelecido para fortalecimento das PPI:

“Esse objetivo refere-se a tornar mais efetivas as iniciativas do Ministério destinadas à primeira infância, com destaque para o Programa Criança Feliz. O Programa, de caráter intersetorial, tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância – da gestação até os primeiros 6 anos, considerando sua família e seu contexto de vida.” (p. 41).

Na página do Ministério da Cidadania estão relacionados os municípios e sua situação em relação ao programa. Na interação entre as diversas instâncias de governo, cabe avaliar de que forma os governos municipais estão alinhados ao planejamento estratégico e ao sistema de governança definido no âmbito do governo federal. Com esse propósito, foram analisados os PPA dos respectivos municípios, correspondentes ao período 2017-2021, considerando os planos, ações e demais aspectos diretamente relacionados ao programa Criança Feliz ou Políticas para a Primeira infância.

O conjunto de documentos analisado foi levantado junto ao portal da transparência dos municípios. Predominantemente, os documentos são facilmente acessados. Exceções foram observadas, o que dificulta o acesso e pode ser um indicativo da importância dada pelo município ao princípio da transparência. Em um único caso os dados não foram localizados, o que é significativo para uma pequena amostra de onze municípios.

Com uma perspectiva notadamente estratégica, o PPA de Santo Antonio do Leverger (MT) define diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Contempla também seções específicas para detalhamento da gestão, indicando responsáveis, atribuições e recursos. Apresenta um mapeamento do município, indicando o empenho na construção de um diagnóstico prévio, identificando a aspectos demográficos e socioeconômicos, bem como a cobertura dos diversos tipos de serviços públicos prestados. Porém, embora tenha um olhar para a educação, não se verifica em nenhum momento planos ou ações específicas para a primeira infância.

Na tabela a seguir, são relacionados os municípios que aderiram ao PCF no ano de 2020, bem como as regiões e outras informações relacionadas à adesão (Tabela 2). Destacam-se os municípios das regiões Nordeste e Sudeste.

Tabela 2 – Municípios que aderiram ao Programa Criança Feliz em 2020.

Nº	Região	UF	Município	Data adesão	Metas aceitas mensalmente
1	Centro-Oeste	MT	Santo Antônio do Leverger	17/04/2020	100
2	Norte	AM	Carauari	27/04/2020	150
3	Nordeste	BA	Correntina	17/04/2020	100
4	Nordeste	PB	Baraúna	17/04/2020	50
5	Nordeste	PB	Duas Estradas	17/04/2020	50
6	Nordeste	PB	Pilões	24/04/2020	100
7	Nordeste	RN	Japi	29/04/2020	100
8	Sudeste	ES	Montanha	30/04/2020	50
9	Sudeste	MG	Catuti	21/04/2020	50
10	Sudeste	RJ	Miguel Pereira	17/04/2020	100
11	Sudeste	SP	Poá	22/04/2020	500

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do sítio do Ministério da cidadania.

O PPA de Caruaru (AM) menciona de forma geral aspectos relacionados ao plano estratégico do município, como objetivos, metas e indicadores, sem, no entanto, especificar os mesmos. Não se evidenciam articulações inter e intragovernamentais, com destaque somente para o repasse de recursos, tanto no âmbito público quanto privado. No documento não há menção à primeira infância e os anexos relacionados ao tema somente indicam receitas e despesas, com informações muito limitadas.

O município de Correntina (BA) apresenta em um documento extenso o orçamento público (243 páginas), embora não detalhe os programas e ações relacionados à primeira infância. Entretanto, o documento apresenta todos os anexos, citando ações de educação, proteção e outras formas de assistência ampla às crianças e adolescentes e especifica ações para crianças de 0 a 6 anos. Indica articulação interna, direcionamento adequado de recursos e alinhamento com o plano federal. Cumpre requisitos legais, apresenta ações específicas para a primeira infância, apresenta informações como o zoneamento, que implica interação social e apresenta requisitos de transparência. Apresenta aspectos ainda limitados em relação ao entorno da criança, no ambiente social e familiar.

O PPA de Baraúna (PB) apresenta um conjunto de diretrizes, descritas em diversos eixos, com uma perspectiva de organização, coordenação e resultados, norteando as ações com uma visão estratégica. Desta forma, são definidos eixos contemplando políticas transversais, atendendo a diversos públicos. No eixo 2 encontram-se as diretrizes relacionadas às políticas sociais. Entretanto, os anexos remetem a planilhas com relações de programas, projetos e alocações detalhadas de despesas, que embora denotem que houve análise e planejamento, não detalham de que forma as diretrizes serão seguidas e como será feito o acompanhamento do atendimento dos objetivos e metas. Uma das linhas do Anexo I (p. 7) cita especificamente a alocação de despesas para o programa Criança Feliz. Há também outras ações, alocando recursos para a primeira infância, como creches, manutenção de serviços de educação e programa de saúde da família.

Com uma redação sucinta e um conjunto de anexos, o município de Duas Estradas (PB) relaciona a alocação de despesas e investimentos. A atenção à criança e ao adolescente é mencionada como despesa, em um único item, destinado ao programa Criança Feliz. Além desse, o único item de despesa relacionado à assistência da criança e do adolescente é a manutenção do Conselho Tutelar. De forma similar também é apresentado o PPA do município de Pilões (PB), em uma única página e os anexos limitam-se a relatórios de receita e despesas. Um dos itens do relatório especifica o empenho orçamentário no programa Criança Feliz sem, entretanto, oferecer informações adicionais. Outras políticas transversais também são relacionadas, como saúde da família, saúde bucal e educação, mas sem nenhuma especificidade para a primeira infância.

A análise do PPA do município de Japi (RN) evidencia diversos elementos de destaque, que representam uma atenção diferenciada aos aspectos do planejamento estratégico e de governança. O documento apresenta os objetivos gerais, com um destaque para a definição de objetivos, metas e iniciativas, atribuições de responsabilidades e fontes de recurso, detalhado através de planos de ação, remetendo a uma perspectiva estratégica. Os programas temáticos, comuns também em outros municípios, destacam dentre os objetivos estratégicos a promoção dos direitos da criança e do adolescente. Nesse ponto se verifica um estágio ainda incipiente, uma vez que algumas das ações são de criação ou reformulação de condições, estruturais e sociais para assistência básica. Em relação à primeira infância, são citados objetivos relacionados à atenção integral à saúde da mulher e da criança, além da implementação de um programa denominado Rede Cegonha.

No PPA de Japi há definições claras sobre as formas de participação, através de objetivos como: fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial, bem como nos sistemas de ensino. Destaca-se também a proposta de interação no âmbito interno do governo, com setores indicados como corresponsáveis. Como instrumentos de gestão, há orientações para produzir informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliações.

Uma estrutura orientada especificamente para o cumprimento de formalidades legais pode ser identificada no município de Montanha (ES). O documento é textualmente sucinto, com anexos centrados em receitas e despesas sem o detalhamento. No

âmbito social, o documento principal não cita políticas para a criança e o adolescente, tampouco para a primeira infância. A única menção a tais políticas consta em um dos anexos, com repasse indicado para o Fundo da Criança e do Adolescente, sem detalhamento. Não apresenta indicações relacionadas a um plano estratégico ou práticas de governança. Não foi localizado o PPA no sítio do município de Catuti (MG).

O município de Miguel Pereira (RJ) apresenta como um dos elementos centrais o público-alvo mais vulnerável e o desenvolvimento das políticas sociais, dentre elas a atenção à infância e adolescência. Destacam-se os propósitos estratégicos definidos, bem como políticas transversais no âmbito social. Nos itens orçamentários, não há uma menção clara em relação à primeira infância, embora cite ações voltadas para atendimento do “menor”, bem com políticas transversais de suporte às famílias e educação. No município de Poá (SP) o PPA é bem sucinto, limitando-se a definir parâmetros relacionados ao cumprimento de requisitos legais e apresentando, de forma genérica, alguns princípios de ação.

As PPI são implementadas a partir de uma agenda definida não apenas no âmbito político, mas também através de um contexto que envolve defesas de políticas, incluindo agentes individuais e organizacionais, que constituem a influência fundamental dos *policymakers* (Sabatier, 1988). Esses últimos, por sua vez, recorrem a informações e orientações técnicas, seja para embasar suas decisões ou justificá-las. Posteriormente, tais políticas podem não surgir na agenda dos governos caso não sejam uma obrigação legal (Kingdon, 2014).

O PPA aponta se as políticas, caso façam parte do plano, estão realmente sendo apropriadas pelos governos como um item a ser apenas cumprido, atendendo os requisitos de formalidade ou se foram devidamente incorporados por sua relevância. A mera formalidade pode ser caracterizada pela ausência ou irrelevância de diretrizes, objetivos, metas, indicadores e planos de ação, elementos presentes no planejamento estratégico (Denhardt, 1985) e por um adequado sistema de governança, caracterizado por mecanismos de coordenação, participação, transparência (Holzscheiter *et al.*, 2019; Hooghe *et al.*, 2020; Klijn & Koppenjan, 2000).

Uma análise dos aspectos que caracterizam um plano estratégico, identificou lacunas que apontam para uma ausência de alinhamento entre os dois níveis de governo. No nível federal, são estabelecidas as barreiras de entrada no PCF e condições de permanência, cabendo ao nível municipal cumprir essas regras. Nesse sentido, há regras claras e objetivas, o que facilita a compreensão e o cumprimento dos acordos. Entretanto, não foi identificada nos documentos analisados a sistemática de acompanhamento que deve ocorrer ao longo de todo o processo, o que limita não apenas o alinhamento, mas também o processo de aprendizado de políticas e seu desenvolvimento coletivo (Jenkins-Smith, Silva, Gupta, Ripberger, J. T., 2014).

De uma forma geral, a perspectiva estratégica fica comprometida nos planos analisados, que centram sua atenção nos itens de receita e despesas. Vários municípios elaboraram os PPA desconectados de uma abordagem estratégica, de governança ou ambos. Com poucas exceções, os municípios mencionam ações específicas para assistência às crianças e adolescentes e alguns sequer mencionam ações para a primeira infância. Dois municípios devem ser destacados quanto ao objeto desta pesquisa, até mesmo para aprofundamento em estudos futuros, por terem apresentado um conjunto de requisitos alinhados com os métodos de planejamento estratégico e de práticas de governança multinível. São os municípios de Japi (RN), de forma mais destacada por detalhar mais os mecanismos para atingir os resultados e Baraúna (PB). Ambos apresentam no PPA diretrizes, metas, objetivos e os associa aos mecanismos de governança.

5. Considerações Finais

A constituição do PPA do governo federal e dos municípios apresenta evidente distanciamento no que se refere à estrutura, detalhamento e notadamente à relevância dada às políticas de primeira infância. É um aspecto que pode ser explicado por divergências na capacidade estatal, que implica na disponibilidade e na escolha de como os recursos disponíveis serão utilizados (Sen, 2000).

Tais aspectos implicam diretamente nas escolhas estratégicas, assim como na estrutura e funcionamento de um sistema de governança. A ausência de elementos que proporcionam lacunas nos mecanismos de controle e monitoração foram amplamente identificados, o que limita a interação entre governos, implicando em prejuízos para a governança vertical e horizontal, conforme destaca o conceito de “plataforma multinível” de Conteh (2020).

A pesquisa evidenciou a prática do planejamento estratégico e de um sistema de governança multinível, no âmbito específico das políticas para a primeira infância, orientadas para o PCF, entretanto ainda incipiente. Os planos apontam predominantemente para o cumprimento de exigências formais, externando a dimensão da normatividade nos sistemas de governança, conforme apontado por Holzscheiter *et al.* (2019). Desta forma, a contribuição dos planos estratégicos e mecanismos de governança multinível estão formalmente estabelecidos, mas contribuem pouco como tal. Os resultados eventualmente alcançados parecem ser creditados aos mecanismos e instrumentos tradicionais de gestão, o que implica predominantemente na manutenção do *status quo*, com prejuízos à inovação e evolução do desenvolvimento das políticas para a primeira infância.

Esse estudo procurou contribuir para ampliar o conhecimento teórico sobre governança pública, orientada para a condução de políticas públicas. Contribui também para avançar no conhecimento sobre a relação entre o plano estratégico específico de uma política pública, atualmente em curso, orientada para os direitos da criança e do adolescente. O estudo aponta algumas pistas para novos estudos, como uma análise mais profunda dos municípios que se destacaram quanto às práticas de planejamento estratégico e governança, através de entrevistas em profundidade.

Algumas limitações devem ser também destacadas, sendo uma delas o escopo mais restrito da análise documental e da inter-relação dos atores no âmbito intragovernamental de cada um dos municípios. Tal limite se explica pelo escopo da pesquisa, que não teve pretensão de fazer uma análise profunda das práticas que envolvem o conjunto de atores no âmbito municipal.

Agradecimentos

“Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001”

Referências

- Abrucio, F. L., & Couto, C. G. (1996). A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo Em Perspectiva*, 10(3), 40–47.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Boente, A., & Braga, G. (2004). *Metodologia científica contemporânea*. Brasport.
- Börzel, T. A. (2020). Multilevel governance or multilevel government? *British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 776–783.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia Pública e Reforma Gerencial. *Revista Do Serviço Público de 1937 a 2007*, 58, 29–48.
- Conteh, C. (2020). Multilevel governance through a strategic lens: Innovation policy delivery in Ontario. *Canadian Public Administration*, 63(3), 429–449.
- Davis, L., & North, D. (1970). Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, 30(1), 131–149.
- Denhardt, R. B. (1985). Strategic Planning in State and Local Government Government. *State & Local Government Review*, 17(1), 174–179.
- Eadie, D. C. (1983). Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector. *Public Administration Review*, 43(5), 73–81.
- Frey, K. (2018). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: Experiências do Brasil e da Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal.
- Holzscheiter, A., Josefsson, J., & Sandin, B. (2019). Child rights governance: An introduction. *Childhood*, 26(3), 271–288.
- Hooghe, L. (1996). *Cohesion policy and european inegration: building multilevel governance*. New York: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820–826.

- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2020). Multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 753–836.
- Hymann, H. (1967). *Planejamento e análise da pesquisa: princípios, casos e processos*. Lيدador.
- Jenkins-Smith, H., Silva, C. L., Gupta, K., & Ripberger, J. T. (2014). Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. *Policy Studies Journal*, 42(4), 484–508.
- Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8–32.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. *Political Science Quarterly* (2nd. ed.). Edinburgh: Pearson.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49–65.
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 66(2), 171–194.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and multilevel governance. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Sen, A. K. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back* (pp. 3–43). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Zürn, M. (2020). Unravelling multi-level governance systems. *British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 784–791.