

COMO NASCE UMA POLÍTICA PÚBLICA? ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 3688/2000 E SUAS IMPLICAÇÕES

HOW IS A PUBLIC POLICY BORN? ANALYSIS OF THE PROCESSING OF BILL 3.688/2000 AND ITS IMPLICATIONS

¿CÓMO NACE UNA POLÍTICA PÚBLICA? ANÁLISIS DE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY Nº 3688/2000 Y SUS IMPLICACIONES

Rayza Couto Lélis¹

Marcela de Oliveira Pessoa²

1

DOI: <https://doi.org/10.22481/sertanias.v6i1.18523>

Resumo: Este artigo analisa o processo de tramitação e aprovação do Projeto de Lei nº 3.688/2000, que propõe a inclusão de psicólogos e assistentes sociais na rede pública de educação básica. Por meio de pesquisa histórico-bibliográfica e documental, examina-se a maturação da proposta legislativa e os fatores que influenciaram sua formulação. O estudo investiga como uma demanda social adquire o status de problema público no contexto da educação brasileira, considerando a trajetória profissional da Psicologia e do Serviço Social. Destacando a importância do ciclo das políticas públicas, a pesquisa analisa a formação da agenda governamental que levou à tramitação do projeto. Adicionalmente, são examinados os desafios e as implicações da atuação desses profissionais no ambiente escolar, ponderando os possíveis efeitos dessa inclusão no sistema educacional do país.

Palavras-chave: Educação; Lei nº 3688/2000; Políticas públicas; Psicologia; Serviço social.

¹ Psicóloga, graduada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com especialização em Abordagem Sistêmica e em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Desenvolve uma trajetória interdisciplinar na interface entre psicologia, educação, políticas públicas, saúde mental e práticas artístico-culturais, atuando em ensino superior, pesquisa, extensão e produção cultural. Foi docente substituta nos cursos de Psicologia e Enfermagem da UFBA (Campus Anísio Teixeira) e integrou equipes multidisciplinares no âmbito das políticas públicas educacionais em redes municipal e estadual. E-mail: rayzalelis@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6485-6206>

² Doutora em Sociologia Política (2016), mestra em Políticas Sociais (2012) e bacharela em Ciências Sociais (2008) pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. Tem experiência na grande área das Ciências Sociais, atuando nos seguintes temas: políticas públicas, desenvolvimento socioeconômico, desenvolvimento rural. Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Estado, Sociedade Civil, Ambiente e Políticas Públicas (ESCAPP). E-mail: marcela.pessoa@uesb.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5241-3064>

Abstract: This paper analyzes the legislative process and approval of Bill No. 3,688/2000, which proposes the inclusion of psychologists and social workers in the public basic education system. Through historical-bibliographical and documentary research, it examines the development of the legislative proposal and the factors that influenced its formulation. The study investigates how a social demand acquires the status of a public issue within the context of Brazilian education, considering the professional trajectories of Psychology and Social Work. Highlighting the importance of the public policy cycle, the research analyzes the formation of the governmental agenda that led to the bill's progression. Additionally, it examines the challenges and implications of the work of these professionals in the school environment, considering the possible effects of this inclusion on the country's educational system.

Keywords: Education; Law no. 3688/2000; Public policies; Psychology; Social work.

Resumen: Este artículo analiza el proceso de tramitación y aprobación del Proyecto de Ley nº 3.688/2000, que propone la inclusión de psicólogos y trabajadores sociales en la red pública de educación básica. Mediante investigación histórico-bibliográfica y documental, se examina la maduración de la propuesta y los factores que influyeron en su formulación. El estudio investiga cómo una demanda social adquiere el estatus de problema público en el contexto de la educación brasileña, considerando la trayectoria profesional de la Psicología y el Trabajo Social. Destacando la importancia del ciclo de las políticas públicas, la investigación analiza la conformación de la agenda gubernamental que llevó a la tramitación del proyecto. Adicionalmente, se examinan los desafíos y las implicaciones de la actuación de estos profesionales en el ambiente escolar, ponderando los posibles efectos de esta inclusión en el sistema educativo del país.

Palabras clave: Educación; Ley 3688/2000; Políticas públicas; Psicología; Trabajo social.

Introdução

No que diz respeito às políticas públicas, alguns temas acabam obtendo maior ou menor facilidade de ingressar na agenda governamental, dependendo de como adquirem relevância política. Um tema que tem ganhado significativa notoriedade no século XXI é a atenção psicossocial e o acesso aos seus serviços. Nesse contexto, a inclusão de profissionais de psicologia e serviço social nas políticas públicas tem registrado crescente engajamento desde a última década do século XX. Diante disso, o presente trabalho configura-se como uma pesquisa qualitativa que tem por objetivo analisar o processo de tramitação do Projeto de Lei nº 3.688/2000, posteriormente transformado na Lei Ordinária nº 13.935/2019, a qual dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e assistência social nas redes públicas de educação básica.

Para tanto, realizou-se uma análise do processo em questão por meio de pesquisa bibliográfica e documental (Cellard, 2012), com o objetivo de compreender o trâmite da

proposta legislativa. Considerando que essa política ainda se encontra em fase de implementação - o que impossibilita avaliações acerca de sua repercussão na prática educativa e na gestão escolar - emergem inúmeras questões pertinentes para compreender o contexto sócio-histórico de sua formulação, tais como identificar os atores políticos e sociais apoiaram ou se opuseram ao projeto de lei e suas respectivas justificativas, bem como a d os discursos e debates legislativos em torno da proposta. Assim, a pesquisa realizou levantamento documental a partir de fontes primárias disponibilizadas pelos canais oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Diário Oficial da União. Foram coletados projetos de lei em suas diferentes versões, fichas de tramitação e relatórios parlamentares acessíveis para consulta pública, totalizando 45 documentos produzidos entre os anos de 2000 e 2019. Esse conjunto documental permitiu mapear a tramitação legislativa da proposta e os registros formais vinculados ao seu processo de formulação.

Para orientar a discussão, partimos da conceituação de políticas públicas como o conjunto de ações e decisões estatais voltadas à resolução de demandas sociais específicas. A construção de uma política pública pressupõe que um problema social seja reconhecido como um problema público, demandando a intervenção do Estado. Nem todos os problemas sociais alcançam prioridade política, sendo a inserção de determinados temas na agenda governamental condicionada por fatores contextuais, pressões sociopolíticas. No presente estudo, examina-se como a atenção psicossocial e a inserção de profissionais de psicologia e serviço social no âmbito escolar emergiram como pauta relevante a partir da última década do século XX, em resposta a demandas sociais crescentes. Nesse contexto, o conceito de "propriedade sobre o problema" (Gusfield, 2014) oferece um quadro analítico pertinente para compreender como determinados grupos sociais adquirem poder para definir quais problemas merecem intervenção pública. No caso específico da Lei nº 13.935/2019, observa-se a atuação estratégica de diversos atores - incluindo agentes governamentais, organizações da sociedade civil e entidades profissionais - ao longo do processo de tramitação legislativa. Assim, este artigo se dedica à análise dessas dinâmicas e dos processos políticos que culminaram na aprovação da referida legislação, a qual estabeleceu a obrigatoriedade de psicólogos e assistentes sociais nas redes públicas de educação básica.

Do que falamos quando tratamos de políticas públicas

Schleicher e Marques (2017) conceituam políticas públicas como “o Estado em ação”, compreendendo o Estado como entidade promotora de projetos governamentais, através de programas e ações dirigidas a segmentos sociais específicos. Souza (2006) ressalta a polissemia do termo e destaca que os estudos sobre políticas públicas adquiriram maior relevância durante a segunda metade do século XX. Duas definições relevantes levantadas por ela são: (A) política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984 *apud* Souza, 2006, p. 24); e (B) a perspectiva de que “decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que, e que diferença faz” (Souza, 2006, p. 24). Em síntese, o campo de estudos de políticas públicas intenciona, simultaneamente, analisar a ação dos governos e provocá-los à ação, além de propor alterações no curso ou no rumo das ações governamentais.

Diante disso, o processo de elaboração de políticas públicas consiste no percurso por meio do qual os governos identificam demandas, formulam objetivos e os traduzem em instrumentos de ação governamental - tais como planos, programas, projetos etc. Quando implementadas, essas políticas são operacionalizadas e submetidas a processos de acompanhamento e avaliação. Diferentes atores (líderes políticos, burocratas, especialistas, membros da sociedade civil) desempenham papéis fundamentais nas fases de formulação, implementação e avaliação, que constituem o ciclo das políticas públicas. Suas crenças, valores, experiências e interesses influenciam as decisões e as preferências por determinadas políticas em detrimento de outras. Por sua vez, instituições governamentais e não governamentais, influenciam o ambiente político e estabelecem as condições para o desenho, regulamentação e implementação de políticas públicas em um contexto marcado por dinâmicas locais e globais.

As interações entre os diversos atores políticos e sociais envolvem disputas, negociações e coalizões que moldam o processo político e influenciam a tomada de decisão. Subjacente a isto, as ideologias políticas delineiam as concepções sobre o papel do Estado, suas prioridades sociopolíticas e fundamentam as soluções propostas para problemas. Essas dinâmicas são diversas, segundo a cultura de um povo em termos de tempo, espaço e *mood* político, assim como os modelos de formulação e análise de políticas públicas. Neste acervo, o ciclo de políticas públicas é central nos estudos da área por representar um processo contínuo e não linear, composto pelas fases de identificação do problema e sua inclusão na agenda governamental; formulação da política pública, que envolve a escolha dos instrumentos a serem



utilizados; implementação da decisão; avaliação dos impactos da implementação e a adaptação da política pública com base nos resultados da avaliação (Frey, 2000; Souza, 2006).

A inclusão de questões na agenda política é um dos elementos essenciais no desenvolvimento de políticas públicas, pois dela deriva todo o encadeamento do ciclo da política pública, carregando, desde a origem, meios que repercutirão, positiva ou negativamente, em todo o processo e resultado final. Segundo a percepção de Capella (2020, p. 1499):

A formação da agenda pode ser entendida como o processo de transformar questões em prioridades governamentais em qualquer área como saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar social. Considerando que a atenção é um recurso escasso e que indivíduos e organizações estabelecem prioridades de ação, a formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo momento.

Os estudos sobre a formação da agenda permitem compreender os valores sociais vigentes em um determinado momento histórico. Possibilitam identificar discrepâncias ou lacunas entre as prioridades governamentais e as demandas da sociedade; analisar as preferências e prioridades de diferentes grupos sociais; entender as opções, decisões e escolhas políticas de atores e instituições envolvidos no processo – sejam eles mais ou menos atuantes, reconhecidos ou negligenciados.

Problemas instigam as políticas públicas

Investigar como uma questão adquire o *status* de problema público é fundamental para compreender a origem e o desenvolvimento de políticas públicas. Nem todos os problemas sociais se tornam problemas públicos nem ingressam no debate da arena política. Em outras palavras, nem tudo o que é socialmente percebido como um problema social alcança o espaço de debate e referência na esfera política. Diante disso, vale ressaltar a problematização proposta por Gusfield (2014, p. 70, tradução nossa):

O que pode ser notório e visível em um período histórico pode não ser em outro. Os temas e problemas podem aparecer e desaparecer intermitentemente da atenção pública. Como é que determinado tema ou problema adquire status público, se transforma em algo no qual alguém teria que intervir?

Segundo o autor, a criação de uma política de seguridade social, por exemplo, transfere a obrigação de garantia de renda do âmbito exclusivamente familiar e pessoal (portanto, da



esfera privada) para o domínio da responsabilidade pública, sob a alçada do governo. Por conseguinte, pode-se entender que o poder, a influência e a autoridade para determinar a realidade de um dado problema são atribuídos a grupos específicos em distintos momentos históricos. Gusfield (2014) nomeia como propriedade a capacidade de estabelecer a definição pública de um determinado problema e de exercer influência sobre ele. Como exemplo, o autor analisa o caso da homossexualidade no contexto estadunidense, observando que, durante décadas, a Associação Americana de Psiquiatria assumiu a posição de “proprietária” do “problema” da homossexualidade. A oposição ou o respaldo que fundamentou a definição da homossexualidade como uma questão psiquiátrica exerceu grande influência tanto na percepção e nas estratégias desenvolvidas para os questões e problemas relativos ao tema e a sua população-alvo.

Seguindo esse raciocínio, um tema pode igualmente deixar de ser reconhecido como de responsabilidade pública. Neste sentido é que se pode observar processos de desmantelamento de diversas políticas públicas, seja pelo esvaziamento da ação do Estado, seja por meio da privatização. Tais circunstâncias caracterizam-se pela tendência dos governantes de esconder ou atribuir a culpa por cortes ou reduções orçamentárias para outros atores ou fatores externos, a fim de evitar sua própria *accountability* pelos efeitos dessas medidas ou pela inação em relação a um problema ou agenda (Mello, 2023). As questões de propriedade e contestação da propriedade estão intrinsecamente relacionadas ao poder e à autoridade que instituições e grupos detêm para ingressar, permanecer à margem ou evitar a entrada na arena pública. O poder de influenciar a definição dos fenômenos constitui uma dimensão fundamental da política da realidade. Muitas vezes, aqueles que podem ser entendidos como “proprietários” de um problema tentam transferir a terceiros a obrigação de adotar comportamentos considerados “adequados” e, assim, aceitar a responsabilidade política por sua resolução. Isso pode resultar na marginalização de certos grupos, que são, então, culpabilizados pelas falhas do sistema. Tal dinâmica reforça as desigualdades sociais e desqualifica a necessidade de mudanças estruturais para resolver efetivamente o problema (Gusfield, 2014).

Na realidade brasileira, a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco na redemocratização do Brasil, fortalecendo direitos humanos, liberdades e garantias sociais. Ela reafirmou a democracia e incentivou a participação popular, criando mecanismos e estruturas consultivas para a identificação dos problemas públicos. Nos anos 1990, consolidaram-se esses



direitos enquanto se superavam os desafios deixados pelo autoritarismo do regime militar. Assistimos a uma crescente participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, com a criação de Conselhos municipais, estaduais e nacionais como espaços de controle social. Tais instâncias permitiram uma maior articulação entre Estado e sociedade civil, fortalecendo os mecanismos da democracia participativa e a transparência na gestão pública (Rocha, 2008). Contudo, apesar dos significativos avanços, tais processos depararam-se com desafios estruturais tanto no desenho quanto na implementação das políticas, resultando em sobreposição de gastos públicos e dificuldades de monitorar e avaliar a eficácia das iniciativas. Além disso, a excessiva burocratização, somada à carência de um sistema de gestão eficiente e à insuficiente capacitação dos gestores públicos e profissionais técnicos, gerou pressões sobre o já contingenciado orçamento público. Diante disso, embora a participação social tenha sido formalmente institucionalizada, a propriedade de alguns temas estratégicos permaneceu sob o jugo de grupos específicos, em especial, diante do avanço do neoliberalismo e do modelo de gestão do Estado caracterizado, na concepção de Bresser-Pereira, como gerencialismo.

A educação como problema

A educação é crucial para aumentar a renda e o bem-estar, beneficiando tanto indivíduos quanto a sociedade. Mendes (2022) sugere que a eficácia da política educacional no Brasil é baixa, e destaca que os efeitos positivos da educação estão condicionados à qualidade do ensino oferecido, e que o aumento do gasto em educação não se traduz, automaticamente, em melhoria da qualidade. Ele defende que a busca por melhorias na educação deve se articular com políticas de assistência social voltadas as populações mais vulneráveis, tornando-se um catalisador estratégico para a redução das desigualdades no país.

Priotto e Boneti (2009) destacam que pessoas que são excluídas de direitos fundamentais (habitação, emprego, saúde) são igualmente privados do direito à educação. Essas desigualdades se refletem na escola através de reprovação, evasão e exclusão definitiva, perpetuando um ciclo de vulnerabilidade social, pois a baixa escolaridade e falta de qualificação levam ao desemprego, reforçando a marginalização desses grupos. Os autores afirmam que repetência e evasão são resultados de desigualdades econômicas, sociais e culturais enraizadas





no sistema educacional e que a violência escolar, frequentemente associada a jovens marginalizados, é um reflexo das desigualdades estruturais da sociedade.

Por outro lado, o espaço escolar pode ser um ambiente estratégico para identificar situações de risco, promover acolhimento e desenvolver ações preventivas contra desigualdades. Essa visão avança além da concepção tradicional que vê a escola apenas como instrumento de controle e disciplinamento, conforme criticado por Foucault. Na busca por concretizar uma perspectiva transformadora, defende-se que a inserção permanente de profissionais de psicologia e serviço social no cotidiano escolar poderia contribuir para mitigar práticas de violências e processos exclusão social desde esse período inicial do desenvolvimento humano. Essa proposta é central nas reivindicações de entidades da psicologia e do serviço social, cuja ideia é transformar a escola em um espaço de inclusão e apoio, em vez de apenas reproduzir mecanismos de exclusão.

Serviço Social e Psicologia: campos de propriedade discursiva

A assistência social surgiu de práticas filantrópicas, tanto no Brasil quanto internacionalmente. No país, o Serviço Social emergiu nos anos 1930, durante a industrialização e urbanização, que agravaram problemas como pobreza e desigualdade. Inicialmente ligado a valores religiosos e caritativos, começou a se institucionalizar com a criação do Serviço Social do Estado em São Paulo (1936). Essa iniciativa buscava atender às novas demandas sociais com um viés assistencialista, mesclando caridade e controle social através de preceitos morais e religiosos. Décadas depois, a consolidação do Serviço Social como profissão regulamentada ocorreu com a promulgação da Lei nº 3.252/1957, que definiu as bases legais para a atuação dos assistentes sociais (Boscari; Da Silva, 2015). A Psicologia, por sua vez, alcançou seu reconhecimento como ciência e profissão no Brasil através da Lei nº 4.119, promulgada em 1962.

O Brasil passava por um processo de modernização, transformando-se de rural para urbano-industrial. Essa transição exigia conhecimentos técnicos para resolver problemas sociais decorrentes da própria mudança, incluindo-se aí o Serviço Social e a Psicologia. A Psicologia, influenciada pelos saberes médicos, atuava na seleção e treinamento de trabalhadores, promovendo eficiência e controle na indústria. Sua prática focava em classificar





e categorizar indivíduos, enquanto a profissão se desenvolvia de forma fragmentada, com limitada atuação no espaço público e insuficiente articulação política (Bock et al., 2022).

Cabe lembrar que Foucault (2014) destaca o papel fundamental dos saberes médicos na produção e difusão de conhecimentos sobre práticas de saúde e na regulação social dos corpos na modernidade. Para ele, a atuação dos saberes médicos estende-se para além da saúde física, assumindo papel contundente no controle e na normalização dos indivíduos. Daí a importância de se compreender a função desses saberes e seus desdobramentos na sociedade contemporânea. Pode-se dizer que entre 1960-1980, os conselhos de Psicologia e Serviço Social atuaram burocraticamente, com foco no controle social. Contudo, a resistência à ditadura militar (1964-1985), as lutas por redemocratização e a crítica à hegemonia do pensamento norte-americano impulsionaram mudanças nessas profissões.

Nos anos 1990, o Serviço Social brasileiro se reorganizou através da atualização do Código de Ética e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), adotando uma postura ético-política comprometida com justiça social igualdade e direitos humanos fundamentais. Este período marcou a ampliação do campo de atuação dos assistentes sociais, que se tornaram essenciais na implementação e fiscalização de políticas públicas de saúde, educação, habitação e proteção social, fortalecendo a agenda de direitos sociais e a inclusão efetiva dos segmentos populacionais mais vulneráveis. Paralelamente, nos anos 1990, a Psicologia brasileira passou por uma revisão crítica que veio a construir um projeto ético-político adaptado à realidade latino-americana e que culminou, em 2005, com o novo código de ética profissional, conhecido como "Projeto do Compromisso Social" (Bock *et al.*, 2022). Pode-se dizer que a qualificação profissional das áreas de Psicologia e Serviço Social passou a integrar em suas discussões e práticas institucionais preocupações com a atuação nas políticas públicas. Entretanto, a formação de seus profissionais precisa superar as lógicas de vigilância e controle social que ainda permeiam as instituições, transformando intervenções em meros mecanismos de disciplinamento. Essa abordagem desumanizadora reduz indivíduos a objetos de intervenção, ignorando seus contextos e necessidades específicas, em vez de reconhecê-los como sujeitos de direitos e protagonistas das próprias histórias. É fundamental que a qualificação profissional priorize a ética, a crítica social e os direitos humanos, capacitando os profissionais para reconhecer e desafiar os mecanismos e práticas de controle. Somente assim a atuação profissional será capaz de promover autonomia, participação ativa e políticas públicas





verdadeiramente emancipatórias, contribuindo para transformar realidades e romper ciclos estruturais de exclusão e violência.

Com a virada discursiva e o inquestionável poder adquirido/instituído pelos campos aqui discutidos, cabe questionar: é possível romper com suas bases históricas para construir uma prática escolar emancipatória? Nos meandros dos mecanismos de atuação dos profissionais da política psicossocial, não há respostas simples. Mas a inserção destes profissionais no espaço escolar suscita novos olhares para uma trajetória que, indiscutivelmente, articula saber e poder - agora explicitamente na arena política educacional.

Do Projeto à Lei

O Projeto de Lei (PL) nº 3688/2000 foi apresentado à Câmara dos Deputados em 31 de outubro de 2000, propondo a inclusão de assistentes sociais no quadro de profissionais de educação de cada escola. O autor do projeto, à época deputado federal José Carlos Elias (PTB/ES), justificou a proposta com argumentos relacionados às altas taxas de evasão e repetência dos estudantes do ensino fundamental. Ele associou o fracasso escolar às precárias condições socioeconômicas e culturais das famílias dos estudantes com dificuldades de aprendizagem, afirmando que a presença de assistentes sociais ajudaria a mitigar as consequências negativas da precariedade. Além disso, a atuação dos assistentes sociais estaria voltada à prevenção do uso de drogas. Diante da gravidade e urgência dos desafios educacionais, o projeto foi encaminhado para apreciação da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Entre agosto e outubro de 2001, registraram-se dois posicionamentos antagônicos em relação ao Projeto de Lei (PL) nº 3688/2000. A deputada Miriam Reid (PDT-RJ), assistente social, então do PDT/RJ, apresentou um relatório favorável à aprovação da matéria argumentando que o Serviço Social dispõe de ferramentas e metodologias para intervenções nos níveis individual, grupal e comunitário, o que contribuiria tanto para a promoção do bem-estar social quanto para a melhoria do rendimento escolar. Em contrapartida, a deputada Iara Bernardi (PT-SP), professora, manifestou-se através de voto em separado pela rejeição do projeto destacando que, desde a regulamentação da profissão de assistente social, diversas tentativas de tornar o serviço social escolar obrigatório foram arquivadas no Senado e na Câmara.



Embora reconheça o valor do trabalho dos assistentes sociais, Bernardi apresentou várias razões para discordar da obrigatoriedade de sua inclusão nas escolas: ela mencionou o artigo 211 da Constituição Federal, que defende a cooperação, não a imposição, entre União, Estados e Municípios na organização do ensino e alertou que a aprovação do PL exigiria financiamento dos assistentes sociais com recursos da educação, enquanto a assistência social possui fontes próprias. Além disso, enfatizou que a proposta não está em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que não inclui assistentes sociais como parte do magistério e argumentou que a obrigatoriedade do serviço social (em todas as 215 mil escolas de nível básico, com suas diversas realidades) indicaria que a assistência social poderia resolver problemas complexos de aprendizagem relacionados a fatores socioeconômicos. Como alternativa, propôs que a matéria fosse tratada no âmbito municipal, conforme as especificidades locais, priorizando os recursos educacionais para a qualificação e melhoria das condições de trabalho dos professores.

No período compreendido entre 2001 e 2003, houve um hiato na tramitação do Projeto de Lei nº 3688/2000, incluindo um breve intervalo de arquivamento. Posteriormente, entre 2003 e 2005, nove novas proposições legislativas foram apresentadas por diversos parlamentares e apensadas ao projeto original na Câmara dos Deputados, conforme Quadro 01 (Brasil, 2003a, 2003b, 2003c, 2003d, 2003e, 2004a, 2004b, 2004c, 2004d).

Quadro 1 - Projetos de Lei apensados ao PL 3688/2000

| PROJETO DE LEI | AUTORIA | PARTIDO | EMENTA DA PROPOSTA |
|-----------------------|----------------------------|----------------|---|
| PL Nº 3688/2000 | Deputado José Carlos Elias | PTB/ES | Dispõe sobre a introdução de assistente social no quadro de profissionais de educação de cada escola |
| PL Nº 837/2003 | Deputado Durval Orlato | PT/SP | Dispõe sobre a participação de assistentes sociais e psicólogos na estrutura funcional das escolas |
| PL Nº 1497/2003 | Deputado Átila Lira | PSDB/PI | Dispõe sobre a oferta de serviços de psicologia para acompanhamento dos alunos na escola e na comunidade |
| PL Nº 1674/2003 | Deputado Durval Orlato | PT/SP | Altera o art. 25 e acrescenta § único ao art. 61 da Lei nº 9.394/96 (LDB), para possibilitar psicólogos e assistentes sociais no âmbito educacional |
| PL Nº 2513/2003 | Deputado Rubens Otoni | PT/GO | Dispõe que em toda escola, pública e privada, seja obrigatória a presença de profissional de psicologia |

| | | | |
|-----------------|-------------------------|---------|--|
| PL Nº 2855/2004 | Deputado Augusto Nardes | PP/RS | Dispõe sobre o atendimento psicológico a alunos de escolas públicas por profissionais do sus |
| PL Nº 3154/2004 | Deputado Carlos Nader | PFL/RJ | Dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas públicas e privadas contratarem assistentes sociais e psicólogos |
| PL Nº 3613/2004 | Deputado Carlos Sampaio | PSDB/SP | Dispõe sobre a obrigatoriedade da participação de psicólogos nos quadros funcionais das escolas brasileiras |
| PL Nº 1031/2003 | Deputado Carlos Souza | PL/AM | Dispõe sobre a criação de um serviço social nas escolas das redes estadual e municipal de ensino fundamental e médio |
| PL Nº 4738/2004 | Deputado Carlos Nader | PFL/RJ | Cria o serviço social escolar e dá outras providências |

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de informações coletadas em <http://camara.leg.br>

Cada uma das propostas abordou a questão a partir de elementos semelhantes, o que demonstra a importância que o tema arrebanhou na esfera pública, onde atores de diferentes unidades federativas, filiações partidárias e ideologias, reconheceram a matéria como um problema legítimo a ser reconhecido na arena política como problema público. Foi a verossimilhança entre as propostas que possibilitou que fossem pensadas ao PL 3688/2000.

Todavia, conforme pode-se observar no Quadro 02, a ausência de formação ou experiência profissional dos parlamentares nas áreas de educação, psicologia ou serviço social sugere a possível influência de outros atores ou grupos de interesse no processo de inserção do tema na agenda política.

Quadro 2 - Profissões declaradas pelos Deputados

| DEPUTADO | PROFISSÃO |
|----------------------------|----------------------------------|
| José Carlos Elias (PTB/ES) | Bancário; Agricultor |
| Durval Orlato (PT/SP) | Ferramenteiro; Administrador |
| Átila Lira (PSDB/PI) | Economista; Administrador |
| Rubens Otoni (PT/GO) | Advogado, Sociólogo e Empresário |
| Augusto Nardes (PP/RS) | Administrador |
| Carlos Nader (PFL/RJ) | Empresário; Advogado |



| | |
|--------------------------|---------------------|
| Carlos Sampaio (PSDB/SP) | Promotor De Justiça |
| Carlos Souza (PL/AM) | Biólogo |

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de informações coletadas em <http://camara.leg.br>

Essa situação sugere que questões relacionadas à atuação de profissionais do serviço social e psicologia em escolas ou redes de ensino podem estar sendo impulsionadas por fatores que transcendem o interesse técnico especializado na matéria. A ausência de expertise de atores políticos envolvidos nessas áreas pode comprometer tanto a compreensão e elaboração de suas políticas públicas. Embora o legislativo disponha de assessoria técnica, especialistas dessas áreas podem não estar envolvidos na formulação das políticas; o que pode comprometer sua efetividade e adequação às necessidades reais do sistema educacional.

A existência de um projeto de lei que propõe alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional visando legitimar a atuação de profissionais da psicologia e assistência social no ambiente escolar evidencia a relevância atribuída a esses profissionais para atuar no enfrentamento de desafios complexos como a vulnerabilidade socioeconômica, indisciplina, violência, processos diagnósticos e dificuldades de aprendizagem. Entretanto, a fundamentação do projeto sustenta que tais problemas transcendem as competências dos profissionais do magistério, cuja formação estaria voltada para uma abordagem pedagógica coletiva; menos apta a conexão e o atendimento singular às necessidades individuais dos alunos. A recorrência desses argumentos nas justificativas dos projetos reforça a concepção de que psicólogos e assistentes sociais detêm propriedade sobre tais questões, com competência técnica específica para intervir contribuir na melhoria do ambiente educacional e desenvolvimento integral dos alunos.

A investigação demonstrou que, em determinado momento da tramitação deste projeto, registros relevantes compuseram os relatórios oficiais. Em 2004, a deputada Celcita Pinheiro, então do PFL/MT e relatora do PL nº 837/2003 (apensados os PL nº 1.497, de 2003; nº 1.674, de 2003; nº 2.513, de 2003; nº 2.855, de 2004; e nº 3.154, de 2004), conduziu minuciosa análise técnica e apresentou uma proposta substitutiva. Sua proposta sugeria a alteração da Lei de Diretrizes e Bases para incluir psicólogos escolares e assistentes sociais no quadro de profissionais tanto da rede de ensino público e privado. Posteriormente, a mesma deputada e o autor do PL, Durval Orlato, requereram a realização de audiência pública para discutir a



questão, destacando a importância da participação de representantes dos conselhos de classe das respectivas profissões.

Após a realização da audiência pública, a deputada apresentou um segundo relatório que introduziu novas discussões. Nesse documento, constatou-se a ausência de representantes da psicologia, fato que suscita questionamentos sobre o engajamento da categoria profissional naquele momento decisivo. Em sua argumentação, a relatora sustentou que o acompanhamento do desenvolvimento integral dos estudantes deveria permanecer de responsabilidade exclusiva dos profissionais da educação e que a inclusão de psicólogos e assistentes sociais sobrecarregaria os orçamentos estaduais e municipais, podendo resultar na redução dos recursos disponíveis para a remuneração docente. A análise do relatório revela a falta de participação dos representantes da psicologia, que provoca perguntas sobre a (não) atuação da representação de classe no debate, especialmente num momento crucial para a defesa de seus interesses profissionais nos projetos de lei apresentados.

O segundo relatório traz considerações sobre a estrutura educacional brasileira, destacando a visão da deputada de que o acompanhamento do processo de desenvolvimento integral dos alunos deve ser de responsabilidade dos profissionais da educação. Na argumentação, a parlamentar estabelece três pontos centrais: que seria inadequado categorizar psicólogos e assistentes sociais como profissionais da educação; que sua incorporação ao quadro escolar representaria pressão adicional sobre os já limitados orçamentos estaduais e municipais; e que o aumento do quadro de servidores exigiria redistribuição dos recursos disponíveis, com potencial efeito negativo nos valores remuneratórios dos profissionais da educação. A argumentação reflete então preocupações sobre a sustentabilidade financeira da medida e suas possíveis repercussões no sistema educacional.

A relatora propôs, então, um projeto substitutivo para promover a articulação intersetorial entre os sistemas públicos de ensino, saúde e assistência social. A proposta estabelecia que psicólogos e assistentes sociais vinculados à saúde e à seguridade social, respectivamente, atuassem nas escolas dedicando parte de sua carga horária semanal a atender estudantes, a fim de evitar sobreposição de esforços e custos adicionais ao ensino público. Um dos argumentos contrários à vinculação direta de psicólogos e assistentes sociais ao sistema educacional baseava-se no dispositivo constitucional que regula o financiamento da Seguridade Social (artigos 194 a 204 da CF/88). Esse debate ocorreu paralelamente à aprovação da Política

Nacional de Assistência Social, em 2004, e à criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, evidenciando a complexa inter-relação entre as políticas de educação, assistência social e saúde.

Em janeiro de 2007 o projeto de lei foi arquivado, mas, em seguida, cinco requerimentos de distintos deputados solicitaram seu desarquivamento. Em junho do mesmo ano, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) emitiu parecer favorável quanto a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. Com base no substitutivo apresentado pela deputada Celcita Pinheiro (à época filiada ao PFL-MT), o projeto foi remetido em agosto ao Senado como Projeto de Lei da Câmara (PLC nº 60/2007), para tramitação na sua Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Trata-se de um grupo especial para analisar matérias relativas à assistência social, previdência, infância, fatores de marginalização, entre outros, e é importante frisar que tanto a Câmara quanto o Senado têm suas CAS específicas, independentes e sem comunicação entre si.

Em 2009, o parecer do PLC foi elaborado tendo como relator o professor e senador Flávio Arns, então filiado ao PT do Paraná. O documento destacou as dificuldades enfrentadas pela educação básica pública no Brasil em garantir o padrão de qualidade estipulado pela Constituição Federal. Embora reconhecesse as ações empreendidas pelos poderes públicos, apontou que ainda restavam significativos obstáculos a superar. O relator enfatizou a importância do apoio de psicólogos e assistentes sociais no âmbito educacional, ressaltando que sua atuação integrada com gestores, professores e a comunidade escolar contribuiria para promover inclusão social e melhoraria a qualidade da educação. Por sua vez, a ausência desses profissionais resultaria em atendimento inadequado aos estudantes devido à sobrecarga nos sistemas de saúde e assistência social. Defendendo que os desafios operacionais não deveriam ser empecilho ao acesso dos alunos a esse suporte essencial, propôs uma atuação integrada em equipes multiprofissionais nas redes de ensino, com psicólogos e assistentes sociais assessorando professores, mas com uso estratégico de acionar o serviço de saúde apenas quando necessário, para otimizar recursos e atender às demandas dos estudantes.

O substitutivo aprovado no Senado retornou à Câmara em 2010 com conteúdo similar à versão final de 2019, porém com uma significativa modificação: foi suprimido o artigo que estabelecia a atuação conjunta das equipes multiprofissionais com o Sistema Único de Saúde para atendimento às necessidades específicas dos educandos. Analisando criticamente essa

alteração, cabe a hipótese de que a exclusão desse dispositivo pode ter representado uma tentativa de evitar patologizações e o foco em abordagens individualizantes para alunos considerados “problemático”, adotando uma perspectiva mais integral e sensível às dimensões sociais e psicológicas no ambiente escolar.

Desde então, o projeto de lei teve sua tramitação marcada por diferentes etapas e interesses envolvidos. Em dezembro de 2011, na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara, o deputado Arnaldo Faria de Sá (então filiado ao PTB de São Paulo) foi seu relator e emitiu voto favorável à aprovação, mantendo o texto do substitutivo do Senado. Posteriormente, em março de 2012, o deputado Amauri Teixeira (PT/BA) requereu a realização de audiência pública para debatê-lo, convocando representantes do Ministério da Previdência Social, Ministério da Educação e representantes da classe da Assistência Social. Cabe observar que nos dados obtidos nesta pesquisa, não houve menção a entidades representativas da psicologia no requerimento em questão, o que merece atenção considerando o escopo do projeto.

Em 2013, o PL retornou à Comissão de Educação da Câmara, desta vez sob relatoria da deputada Keiko Ota, à época filiada ao PSB/SP. Ao apresentar seu voto, Ota contextualizou que a legislação educacional já refletia a preocupação com o atendimento psicossocial dos estudantes. Fundamentando sua posição, argumentou que o alcance dos objetivos educacionais previstos tanto na Constituição, como na LDB, poderia demandar o apoio integrado de profissionais da assistência social e da psicologia. Baseando-se em pesquisas científicas, destacou a capacidade das equipes multiprofissionais de mediar relações sociais e institucionais e a importância de garantir condições para o sucesso escolar e os direitos dos educandos. Posteriormente, o deputado Alex Canziani, (PTB-PR) apresentou requerimento para que a matéria fosse apreciada também pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, mas retirou-o pouco depois. Em complementação ao seu voto inicial, Keiko Ota relatou a existência de questionamentos e debates de membros da Comissão de Educação sobre o projeto e, na busca por um consenso para viabilizar a aprovação da proposta, sugeriu alterações. Dentre elas, estava a supressão do artigo anteriormente citado. O projeto foi, então, aprovado pela comissão e encaminhado para análise na CCJ.

Após a aprovação parcial na CCJ, o projeto enfrentou novo hiato na sua tramitação. Em 2015, com a apresentação de relatório pelo deputado Glauber Braga (então filiado ao PSB-RJ), a CCJ emitiu parecer favorável, remetendo a matéria para apreciação do Plenário. No intervalo

entre 2015 e 2019, registraram-se 19 requerimentos distintos para inclusão da proposta na Ordem do Dia, subscritos por parlamentares de diversas bancadas e orientações políticas. Em agosto de 2019, a deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), na condição de Líder das Minorias na Câmara dos Deputados, protagonizou pedido de urgência para tramitação do PL nº 3.688/2000. Com a alteração do regime de tramitação, após três sessões deliberativas, o projeto foi votado e teve seu texto final aprovado. Encaminhado para sanção presidencial, recebeu veto integral do então Presidente Jair Messias Bolsonaro em outubro de 2019 (Veto nº 37/2019).

O ex-presidente alegou ter consultado os Ministérios da Educação e da Saúde, os quais teriam recomendado o veto ao projeto mediante justificativa de que a proposta criaria despesas obrigatórias para o Poder Executivo sem a indicação das fontes de custeio ou demonstrativos de impactos orçamentários e financeiros. Diante desse cenário, as entidades de classe organizaram uma mobilização com o objetivo de reverter o veto presidencial. Em 10 de dezembro de 2019, o Senado Federal comunicou ao ex-presidente a decisão do Congresso Nacional de rejeitar o veto integral ao projeto. No dia seguinte, 11 de dezembro de 2019, o projeto foi promulgado sob a forma da Lei nº 13.935, de 2019. A promulgação ocorreu após todo o trâmite legislativo necessário, marcando o encerramento de um longo processo de discussão e negociação política em torno da matéria.

A análise da tramitação do Projeto de Lei nº 3.688/2000 evidencia a complexidade inerente ao processo legislativo brasileiro. Entre sua apresentação inicial em 2000 e a promulgação em 2019, o projeto sofreu diversas modificações, culminando na decisão pela inclusão de psicólogos e assistentes sociais nas escolas. Ao longo desse extenso período, diversos atores, como deputados, ministérios e entidades de classe, manifestaram seus posicionamentos e questionamentos sobre a matéria. Observa-se que o contexto sociopolítico do período, caracterizado por crescentes preocupações com problemas como a evasão escolar e a violência nas instituições de ensino, contribuiu significativamente para ampliar a relevância e a urgência atribuídas à proposta ao longo de sua tramitação.

Considerações finais

O ciclo das políticas públicas é um processo contínuo e dinâmico que envolve várias etapas, desde a identificação de problemas até a avaliação das políticas, sem seguir necessariamente uma sequência linear. Esse processo envolve a detecção de necessidades



sociais, a análise das consequências das intervenções estatais, bem como o estudo de alternativas viáveis e seus respectivos impactos. A aplicação de teorias e métodos científicos na avaliação de políticas públicas oferece subsídios valiosos para a formulação de ações governamentais, orienta a tomada de decisão e ajuda a elucidar os critérios que fundamentam as escolhas dos gestores públicos.

Importa lembrar que o processo de elaboração de políticas públicas frequentemente ocorre em meio a conflitos e contradições, onde diferentes grupos apresentam visões divergentes sobre prioridades e soluções para problemas coletivos. Esses embates, inerentes ao processo democrático, podem resultar em políticas mais robustas e eficazes, pois a democracia se faz a partir do diálogo entre os diferentes. Diante do exposto, nota-se que a discussão sobre o PL 3.688/2000 centrou-se em dois eixos principais: (1) a propriedade do problema e sua capacidade de resolução e (2) as fontes de financiamento.

A questão da qualidade da educação, embora tenha seu lócus principal no ambiente escolar, apresenta natureza multifatorial e sistêmica. A exclusão social, manifesta tanto dentro quanto fora das escolas, alimenta um ciclo vicioso que contribuiria ao fracasso escolar. Embora argumente-se que a garantia de direitos sociais, individuais e coletivos possa contribuir para modificação desse ciclo perverso, – produzindo melhorias na qualidade do processo ensino-aprendizagem a partir de uma abordagem interdisciplinar –, observa-se que o debate político privilegiou a contenção de gastos; com avanços limitados no desenho de uma política pública que efetivamente responda às necessidades identificadas.

A versão final da elaboração da Lei 13.935/2019, ao buscar preservar a autonomia de estados e municípios, oferece poucas diretrizes concretas para a fase de implementação. Essa lacuna, somada às concepções equivocadas sobre as atribuições dos profissionais de psicologia e serviço social, à falta de familiaridade dos gestores com as possibilidades de atuação dessas equipes e à subordinação das ações multidisciplinares às estruturas tradicionais dos sistemas educacionais, pode resultar em uma implementação pouco eficaz. Além disso, é importante ponderar sobre riscos concretos de precarização do trabalho dos profissionais de psicologia e serviço social na educação básica, agravados pela falta de estruturação adequada, o que pode prejudicar os resultados esperados da política. Não se pode negar a possibilidade de baixa efetividade, a médio e longo prazo, exigindo a criação de medidas complementares para corrigir distorções.



Outro aspecto preocupante é a tendência de transferir exclusivamente para esses profissionais a responsabilidade por problemas complexos, desresponsabilizando outros setores importantes. Uma abordagem eficaz requer a articulação de todos os envolvidos no processo educativo – gestores, professores, famílias e comunidade – em um modelo de corresponsabilização. Mas, historicamente, problemas como evasão escolar, baixa qualidade do ensino e violência nas escolas são frequentemente tratados como problemas privados (do estudante e sua família) ou deixadas a cargo de outros atores. Isso revela certa resistência do sistema educacional em rever/reverter suas práticas institucionais.

Por ora, cabe acreditar que a realização de avaliações sobre os processos de implementação da lei em diferentes contextos locais e regionais poderá identificar lacunas e desafios, fornecendo subsídios para a definição de novas agendas com vistas à (re)formulação de planos e programas que atendam às questões identificadas. Contudo, é fundamental reconhecer que muitos dos problemas abordados por essa política representam apenas a superfície de questões estruturais mais profundas, exigindo intervenções que vão além de medidas paliativas. A maioria dos problemas enveredam por densas controvérsias que exige uma revisão muito mais profunda sobre o tipo de sociedade que somos e queremos ser.

Referências

BOCK, A. M. B. *et al.* O Compromisso Social da Psicologia e a Possibilidade de uma Profissão Profissão Abrangente. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 42, n. spe, p. e262989, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003262989>. Acesso em: 1 abr. 2024.

BOSCARI, M.; SILVA, F. N. da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **RIES**, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/download/341/326>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de Educação Básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.819, de 16 de janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.688, de 31 de outubro de 2000**. Dispõe sobre a introdução de assistente social no quadro de profissionais de educação de cada escola. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em:



<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20050>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 837, de 24 de abril de 2003**. Dispõe sobre a participação de assistentes sociais e psicólogos na estrutura funcional das escolas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=112943>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.031, de 21 de maio de 2003**. Dispõe sobre a criação do Serviço Social nas Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental e Ensino Médio, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=116381>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.497, de 16 de julho de 2003**. Dispõe sobre a oferta de Serviços de Psicologia para acompanhamento dos alunos na escola e na comunidade. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=124809>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.674, de 12 de agosto de 2003**. Altera o art. 25 e acrescenta § único à Lei nº 9.394, de 1996 (LDB), para possibilitar psicólogos e assistentes sociais escolares no âmbito educacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127730>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.513, de 18 de novembro de 2003**. Dispõe que em toda escola, pública e privada, seja obrigatória a presença de profissional da área de Psicologia. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003e. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=143216>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.855, de 19 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre o atendimento psicológico a alunos de escolas públicas por profissionais do SUS. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150562>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.154, de 17 de março de 2004**. Dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas públicas e privadas, contratarem Assistentes Sociais e Psicólogos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=156409>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.613, de 19 de maio de 2004**. Dispõe sobre a obrigatoriedade da participação de Psicólogos nos quadros funcionais das escolas brasileiras. Brasília: Câmara





dos Deputados, 2004c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254345>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.738, de 28 de dezembro de 2004.** Cria o Serviço Social Escolar nas escolas públicas e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274476>. Acesso em: 7 dez. 2023.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de R. Ramalhe. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas, Brasília**, n. 21, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 5 maio 2024.

GUSFIELD, J. **La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor conductor alcoholizado versus la sociedad inocente**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

MELLO, J. Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil. In: GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S. e; LEOPOLDI, M. A. (Eds.).

Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília: IPEA;

INCT/PPED, 2023. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte_e_Reconfiguracao.pdf.

Acesso em: 22 maio 2024.

MENDES, M. Reformas, políticas públicas de qualidade e a desigualdade regional. **Policy Paper**, São Paulo, n. 67, set. 2022.

PRIOTTO, E. P.; BONETI, L. W. Violência escolar: na escola, da escola e contra a escola. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 9, n. 26, p. 161-179, abr. 2009. Disponível em:

<https://doi.org/10.7213/rde.v9i26.3700> Acesso em: 28 maio 2025.

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília: Anfip, 2008. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constit





[uio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](#). Acesso em: 23 maio 2024.

SCHLEICHER, R. T.; MARQUES, P. Implementação de políticas como processo social: agentes, estruturas, discursos e arenas de poder. **Comunicação em Ciências da Saúde**, Brasília, 28(3/4):389-401, 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/ccs_artigos/v28_3_implementacao_politica.pdf. Acesso em: 21 abr. 2024.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

22

Recebido: 15 de dezembro de 2025

Aprovado: 28 de dezembro de 2025



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#).

