

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

O DESENHO DOS PÚBLICOS-ALVO NAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE COMPARADA DOS PLANOS PLURIANUAIS DAS CAPITAIS DOS ESTADOS

Heber Silveira Rocha, Marcel Ferreira de Oliveira

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17810>

Submetido em: 2026-09-01

Postado em: 2026-09-08 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

O DESENHO DOS PÚBLICOS-ALVO NAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE COMPARADA DOS PLANOS PLURIANUAIS DAS CAPITAIS DOS ESTADOS

Heber Silveira Rocha,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9718-6849>

<heber@usp.br>

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

Marcel Ferreira de Oliveira,

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9946-2608>

<marcel-ferreira@usp.br>

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

RESUMO: Este artigo analisa como os Planos Plurianuais (PPAs) de 2018–2021 de 22 capitais estaduais brasileiras definem os públicos-alvo das políticas de direitos humanos, assistência social e cidadania. Adotando a perspectiva do *policy design* e da construção social das populações alvo, o estudo examina quais grupos são nomeados, combinados ou omitidos nos instrumentos formais de planejamento municipal. A partir de análise documental, construiu-se uma base original com 1.774 ações/subações e 2.928 menções de públicos-alvo, classificadas em 18 categorias com auxílio de modelo de linguagem validado por anotadores humanos, distinguindo incidência de menções e cobertura de ações. As análises combinam frequências por região e capital, medidas de concentração (Índice de Herfindahl-Hirschman e número efetivo de categorias) e análise de cluster complementar. Os resultados mostram predomínio de categorias amplas (Universal e Vulnerabilidade social), coexistindo com recortes específicos, sobretudo grupos etários institucionalizados, enquanto categorias identitárias participam pouco e ciganos e quilombolas estão ausentes. A classificação múltipla é exceção, indicando tratamento segmentado dos públicos. A heterogeneidade entre capitais é estruturada, mas gradual: perfis concentrados, diversificados e de baixa especificação coexistem ao longo de um contínuo de concentração e especificação. Conclui-se que o desenho local dessas políticas reproduz hierarquias de visibilidade e envolve *trade-offs* entre inclusão e precisão, refletindo construções sociais, trajetórias institucionais e capacidades estatais distintas.

Palavras-chave: desenho de políticas públicas; política de direitos humanos; públicos-alvo; Planos Plurianuais; governos subnacionais.

THE DESIGN OF TARGET POPULATIONS IN HUMAN RIGHTS POLICIES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MULTI-YEAR PLANS OF THE STATE CAPITALS

ABSTRACT: This article analyzes how the 2018–2021 Multi-Year Plans (PPAs) of 22 Brazilian state capitals define the target populations of human rights, social assistance, and citizenship policies. Grounded in policy design theory and the social construction of target populations, the study examines which groups are named, combined, or omitted in municipal planning instruments. Based on document analysis, we built an original database comprising 1,774 actions/sub-actions and 2,928 mentions of target populations, classified into 18 categories using a language model validated by human annotators, distinguishing mention incidence from action coverage. The analyses combine frequencies by region and capital, concentration measures (Herfindahl-Hirschman Index and effective number of categories), and a complementary cluster analysis. Results show a predominance of broad categories (Universal and Social Vulnerability), coexisting with specific framings, especially institutionalized age-based groups, while identity-based categories remain marginal and Roma and quilombola communities are absent. Multiple classification is the exception, indicating that populations are treated as segmented groups. Heterogeneity across capitals is structured but gradual: concentrated, diversified, and low-specification profiles coexist along a continuum of concentration and specification. We conclude that the local design of these policies reproduces hierarchies of visibility and involves trade-offs between inclusion and precision, reflecting distinct social constructions, institutional trajectories, and state capacities.

Keywords: policy design; human rights policies; target populations; Multi-Year Plans; subnational governments.

INTRODUÇÃO

As *policy sciences* contam com arcabouços bem estabelecidos para análise de políticas públicas, com modelos sintéticos que articulam atores, ideias e contextos em estruturas explicativas coerentes (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Também é possível, porém, examinar as políticas a partir de seu desenho, com foco na forma como objetivos, instrumentos, mecanismos de implementação e públicos-alvo são definidos e combinados em uma intervenção pública. Embora não seja uma agenda nova, essa abordagem ganhou fôlego com os debates sobre mixes de instrumentos, capacidades estatais e qualidade do desenho das políticas

(Howlett, 2019; Peters et al., 2018), inclusive no Brasil (Brasil & Rocha, 2025; Filgueiras et al., 2022; Lima et al., 2021).

A aplicação dessas abordagens adquire novos contornos no Brasil em função das profundas desigualdades sociais e econômicas e da diversidade cultural, com raízes históricas em um passado marcado pela colonização, escravidão e exclusão social. Essas características ganham destaque ao discutir políticas de direitos humanos, pois moldam diretamente a construção social dos públicos-alvo (Schneider & Ingram, 1993, 1997). Historicamente, grupos como negros, indígenas, quilombolas e LGBTQIA+ têm dificuldades de acessar direitos, e esse sistema de hierarquias sociais se reflete no desenho das políticas: a definição dos beneficiários, os critérios de elegibilidade e a escolha dos instrumentos tendem a reproduzir ou contestar essas dificuldades. Ganha relevo, nesse ponto, a literatura que enfatiza como dinâmicas de poder e construções sociais moldam o desenho das políticas e a própria constituição de seus públicos-alvo (Howlett, 2018; Ingram et al., 2007; Schneider & Ingram, 1990, 1993, 1997).

Ainda que os direitos humanos sejam, por definição, universais, as políticas voltadas a essa área raramente atendem a todos de forma indistinta. Na prática, operam com algum grau de focalização, priorizando grupos que tiveram direitos violados ou que acumulam vulnerabilidade: pessoas em situação de rua, comunidades LGBTQIA+, povos indígenas, quilombolas, entre outros historicamente marginalizados. Esse reconhecimento como públicos prioritários, contudo, não é neutro nem puramente técnico: é atravessado por construções sociais de merecimento, disputas políticas e racionalidades estatais que influenciam quem será visibilizado, protegido ou negligenciado no desenho das políticas.

É nesse ponto que se insere o problema deste estudo: quais são os públicos-alvo definidos nas políticas de direitos humanos nos Planos Plurianuais (PPAs) das capitais brasileiras, e em que medida essa definição expressa construções sociais, racionalidades de intervenção e dinâmicas de poder que moldam o desenho da política? A forma como esses grupos aparecem (ou deixam de aparecer) nos PPAs permite observar como o poder público local enxerga, classifica e prioriza diferentes segmentos sociais. Como principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, o PPA oferece uma base privilegiada para examinar escolhas distributivas e simbólicas no desenho das políticas. A contribuição do artigo é mapear comparativamente como as capitais brasileiras nomeiam, priorizam ou tornam invisíveis determinados beneficiários em suas políticas de direitos humanos, iluminando variações no desenho local dessa agenda.

O contexto municipal também se mostra um ponto de partida atraente por três razões. Primeiro, as capitais estaduais estão espalhadas por todo o território nacional e comportam 21,5% da população brasileira, cerca de 51 milhões de pessoas (IBGE, 2023). Segundo, apesar de existir uma Política Nacional de Direitos Humanos que estabelece diretrizes e instrumentos para a proteção dos direitos fundamentais desde o III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), de 2009, os municípios têm bastante flexibilidade para implementá-la, o que permite observar como diferentes regiões do país a interpretam e operacionalizam. Por fim, os municípios, mesmo nas capitais, enfrentam restrições de recursos e não contam com transferências específicas para a política de direitos humanos, o que exige maior esforço de focalização.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenho de políticas públicas (policy design) situa-se na interseção entre teoria e prática, racionalidade técnica e complexidade política (Howlett, 2019; Siddiki, 2020). Sua natureza é dual: como substantivo, designa o conjunto estruturado de arranjos institucionais e instrumentos de ação governamental para enfrentar problemas públicos; como procedimento, refere-se ao processo deliberativo e político que mobiliza conhecimento técnico e contextual para garantir acordos entre atores (Howlett, 2019; Linder & Peters, 1989; Siddiki, 2020), uma atividade simultaneamente técnica e política, sujeita a constrangimentos cognitivos, institucionais e distributivos (Schneider & Ingram, 1997).

O desenho de políticas fundamenta-se na tradição racionalista das policy sciences, que remonta a Lasswell (1951) e encontra correspondência nos modelos de racionalidade limitada de Simon (1957, 1996), os quais reconhecem os limites cognitivos dos formuladores sem abandonar a deliberação fundamentada. Sua operacionalização estrutura-se em três etapas interligadas.

A primeira é o reconhecimento e definição do problema público, que envolve construção social da realidade (Schneider & Ingram, 1993), disputas de enquadramento (Stone, 1989) e dinâmicas de atenção seletiva e empreendedorismo político (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003). A segunda etapa compreende a análise da dinâmica causal do problema, exigindo teorias de mudança explícitas que conectem intervenções a resultados esperados (Bardach, 2012; Howlett, 2019), sob pena de desenhos inconsistentes quando desprovidos de lógica causal crível (Howlett & Rayner, 2013). A terceira etapa consiste na concepção de uma solução fundamentada, que sintetiza o conhecimento acumulado para desenhar intervenções capazes de alterar essa dinâmica causal. Nela, opera-se a escolha entre instrumentos de regulação, incentivos econômicos, provisão direta, informação e

capacitação, cujas propriedades e pressupostos comportamentais são amplamente discutidos na literatura (Hood, 1983; Schneider & Ingram, 1990; Vedung, 1998). A seleção coerente desses instrumentos, formando um policy mix consistente, constitui um dos principais desafios do desenho contemporâneo (Howlett, 2019), cujo propósito último é melhorar a formulação e os resultados das intervenções mediante antecipação precisa das consequências das ações estatais, articulando racionalidade analítica, evidência empírica e negociação política (Linder & Peters, 1989; Siddiki, 2020).

No contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais e diversidade cultural, a análise do desenho de políticas deve considerar como essas diferenças estruturais influenciam quem é atendido pelas políticas. Howlett (2019) destaca que o desenho envolve elementos interligados, como a identificação de problemas, definição de objetivos, escolha de instrumentos e seleção de públicos-alvo, sendo este último especialmente relevante para compreender dinâmicas de poder e construções sociais.

Schneider e Ingram (1993, 1997) aprofundam essa perspectiva na teoria da construção social de populações-alvo: grupos codificados positivamente (idosos, veteranos) recebem estereótipos de “merecedores” e são agraciados com benefícios, enquanto grupos estigmatizados (“desviantes”, como dependentes químicos ou infratores) são penalizados ou excluídos. As categorias *advantaged*, *contenders*, *dependents* e *deviants* mostram que administrações públicas têm incentivo político para premiar ou punir cada grupo conforme sua capacidade de mobilização e a forma como é percebido. Os autores salientam ainda que os formuladores devem explicitar uma lógica causal crível que conecte programas a resultados desejados, legitimando a intervenção estatal por meio de valores sociais compartilhados.

O desenho de políticas pode, assim, ser decomposto em elementos gerais: 1) Públicos-alvo - definição dos grupos beneficiários ou afetados pela política, embasada em construções sociais (merecedores/vulneráveis vs. desviantes/privilegiados), que reflete estereótipos sociais e determina quem recebe benefícios ou arca com ônus; 2) Objetivos e metas - finalidades gerais e metas mensuráveis que representam as condições que se deseja alcançar; 3) Instrumentos - mecanismos estatais para atingir objetivos, classificados por Schneider & Ingram (1990) em cinco categorias comportamentais: autoridade (mandatos, poder regulatório), incentivos (subsídios, sanções), capacitação (educação, recursos, treinamento), exortação/simbólicos (campanhas) e aprendizagem (pesquisa e informação para decisão).

É a partir da teoria da construção social de públicos-alvo que se orienta a investigação empírica deste artigo, operacionalizada por meio da análise documental dos PPAs das capitais brasileiras. O foco recai sobre a explicitação (ou omissão) de grupos beneficiários como expressão de construções

sociais de merecimento, identificando quais segmentos são nomeados e que mensagens simbólicas tais escolhas transmitem sobre quem é considerado digno de proteção estatal.

No Brasil, o PPA constitui um dos principais instrumentos de materialização do desenho de políticas públicas nos entes federativos. Instituído pela Constituição de 1988 como mecanismo de planejamento de médio prazo, o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, orientando a alocação orçamentária e a execução das políticas setoriais (Giacomoni, 2019). Na perspectiva do policy design, o PPA sintetiza escolhas deliberadas sobre problemas públicos, públicos-alvo, instrumentos e lógicas causais (Howlett, 2019). A literatura brasileira tem explorado seu potencial analítico para investigar a consistência do desenho de políticas, destacando tanto sua função formal quanto suas fragilidades na articulação entre meios e fins (Aguilar & Lima, 2020; Lima et al., 2021). Ao explicitar prioridades e recortes de beneficiários, o PPA revela construções sociais subjacentes à seleção de grupos merecedores de proteção estatal, constituindo-se em objeto privilegiado para a análise empírica do desenho de políticas de direitos humanos no contexto municipal brasileiro.

2. METODOLOGIA

2.1 Desenho do estudo

Este estudo adota desenho de pesquisa transversal, comparativo e exploratório-descritivo, baseado em análise documental dos Planos Plurianuais (PPAs) de 2018–2021 de 22 capitais estaduais no Brasil, com o objetivo de mapear como os governos locais definem os públicos-alvo das políticas de direitos humanos em seus instrumentos formais de planejamento. Em vez de testar hipóteses causais, o desenho prioriza o mapeamento sistemático e a comparação entre municípios, por meio de frequências descritivas, distribuições regionais, perfis por capital e medidas de concentração, para identificar padrões de heterogeneidade na definição desses públicos-alvo.

2.2 Dados

Os documentos que serviram de base para esta pesquisa são os Planos Plurianuais de 22 capitais estaduais no Brasil para o quadriênio de 2018–2021. Apesar de o país contar com 26 capitais, não foi possível obter as informações de Macapá (AP), Goiânia (GO), São Luís (MA) e João Pessoa (PB), pois esses municípios não disponibilizaram seus PPAs em seus sítios eletrônicos nem atenderam às solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para a operacionalização das informações, foi empregada uma estratégia que separa duas dimensões: a incidência de menções, que contabiliza cada vínculo entre uma ação/subação e uma categoria de público-alvo; e a cobertura de ações, que identifica se uma ação/subação menciona ao menos uma categoria. Por isso, percentuais por categoria podem somar mais de 100% quando calculados sobre ações únicas. Ações e subações são as peças operacionais que materializam os programas dos PPAs.

A partir desses documentos, foi construída uma base de dados original que contém 22 capitais, 1.774 ações/subações únicas, 2.928 menções de públicos-alvo e 18 categorias finais. A diferença entre ações e menções expressa a possibilidade de classificação múltipla, isto é, o reconhecimento simultâneo de mais de um público-alvo em uma mesma ação.

Como recorte, esta base contém apenas informações sobre programas e ações relativos a direitos humanos, assistência social e cidadania. Por se tratar de agenda transversal, ações dessa temática também aparecem em outros eixos, como saúde, educação e segurança pública. A identificação das ações pertinentes foi feita por inspeção manual dos anexos e tabelas dos documentos, que listam os programas por eixo temático, secretaria responsável e código de ação. Os documentos foram coletados diretamente dos sites das prefeituras, câmaras municipais ou diários oficiais; na ausência deles, foram requisitados via LAI.

Os PPAs seguem uma hierarquia formal com dois níveis principais: atributos de programa e de ação, cada um com campos específicos. As informações foram desagregadas em programa, ação e subação, sistematizando dados sobre eixos temáticos, órgãos responsáveis e beneficiários declarados. Cada linha representa uma subação, que pode mencionar um ou mais públicos-alvo de forma explícita ou implícita, por meio do nome do programa, ação ou subação, eixo temático e justificativa. A sistematização em planilha única foi feita por equipe de quatro codificadores, com instrumento padronizado de coleta e revisão cruzada das entradas.

2.3 Variáveis

Para a classificação dos públicos-alvo, utilizou-se a listagem de públicos-alvo mencionados explicitamente nos planos; quando ausente, os públicos-alvo foram inferidos a partir do nome do programa, ação e subação. Para padronizar a análise, foram construídas 18 categorias a partir de classificações já existentes, como as da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2019 e 2023, e da análise sistemática dos públicos-alvo listados na base, seguindo procedimento de

categorização aberta: termos e expressões encontrados nos PPAs foram agrupados por similaridade semântica e conceitual até a estabilização das categorias, descritas na Tabela 1.

Tabela 1: Descrição das categorias (tipos) de públicos-alvo.

Tipos	Descrição
Universal	A ação se destina à população em geral, sem recorte por grupo, identidade ou condição específica.
Violação de direitos	A ação se destina a grupos ou indivíduos que o próprio texto identifica como tendo sofrido violação de direitos humanos juridicamente caracterizada.
Vulnerabilidade social	A ação se destina a grupos em situação de risco ou vulnerabilidade social, sem especificação de identidade que permita enquadramento em um grupo específico.
Operadores institucionais	A ação se destina a servidores públicos, gestores, técnicos, profissionais e trabalhadores de agências governamentais, conselhos, organismos de controle e demais atores que atuam na implementação de políticas públicas.
Ciganos	Povos ciganos e suas comunidades (Roma, Calon, Sinti e demais grupos).
Crianças e adolescentes	Pessoas de 0 a 18 anos incompletos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/1990)
Jovens	Pessoas de 15 a 29 anos, conforme o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013). Aplica-se quando o texto menciona jovens fora da faixa exclusivamente infantojuvenil do ECA
Sexo/gênero	Mulheres e homens como grupo-alvo explícito ou implícito de políticas de gênero, proteção, autonomia ou igualdade.
Pessoas idosas	Pessoas com 60 anos ou mais, conforme o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003).
Pessoas com deficiência	Pessoas com deficiência física, intelectual, mental, sensorial ou múltipla.
LGBTQIA+	Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, intersexo, assexuais e demais pessoas com identidade de gênero ou orientação sexual não hegemônica.
População em situação de rua	Pessoas que utilizam logradouros públicos ou abrigos institucionais como espaço de moradia, de forma permanente ou temporária.
População negra	Pessoas pretas e pardas, conforme categorização do IBGE, incluindo referências identitárias ao combate ao racismo e à promoção da igualdade racial.

Tipos	Descrição
Povos indígenas	Povos originários do Brasil, incluindo comunidades aldeadas e indígenas em contexto urbano.
Comunidades	grupos étnicos, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão historicamente sofrida.
Quilombolas	
Povos de terreiro/matriz africana	Praticantes e comunidades de religiões de matriz africana (candomblé, umbanda, jurema, entre outras) e seus espaços sagrados.
Outros	Grupos que possuem identidade reconhecível no texto, mas que não se encaixam em nenhuma das categorias anteriores.
Não identificado	Casos em que não é possível determinar o público-alvo da ação a partir do texto disponível. Inclui campos em branco, categorias puramente administrativas sem referência a grupo e textos excessivamente vagos.

A classificação dos públicos-alvo foi realizada com o auxílio do modelo de linguagem Claude Sonnet 5, validado por comparação com a codificação de três anotadores humanos em duas amostras independentes. A primeira corresponde a 20% das combinações únicas de público-alvo explícito presentes na base, com 54 casos selecionados aleatoriamente de um universo de 268 listagens distintas. Para os registros sem informação explícita, constituiu-se uma segunda amostra, também de 20% das entradas, resultando em 78 casos de um conjunto de 394 ações e subações nessas condições.

As divergências entre os anotadores humanos foram resolvidas por consenso, e cada amostra foi então comparada às classificações do modelo. Para a amostra de públicos-alvo explícitos, observou-se taxa de concordância de 85,5% e κ de Cohen de 0,848. Como cada entrada pode conter múltiplos rótulos, calculou-se também o Macro Kappa, que é a média aritmética dos κ individuais de cada código, tratado como decisão binária (presença/ausência), que resultou em 0,917.

Para a amostra sem públicos-alvo explícitos, os indicadores foram sensivelmente inferiores: concordância de 55,1% e κ de Cohen de 0,494, embora o Macro Kappa tenha alcançado 0,704. A menor concordância deve-se principalmente à dificuldade de distinguir, na ausência de informação explícita, entre as categorias não identificado, universal e vulnerabilidade social, ambiguidade que afeta até os codificadores humanos. Ainda assim, o modelo manteve alta concordância nas categorias específicas, o que explica o valor relativamente elevado do Macro Kappa.

2.4 Forma de análise dos resultados

Como uma única subação pode incluir mais de um público-alvo, as análises são apresentadas a partir das menções de cada tipo, estratificadas por região e por capital. O nível de concentração de tipos foi examinado nestes diferentes níveis de agregação por meio do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que mede o grau de concentração das menções em cada município, conforme a equação:

$$HHI_i = \sum_{j=1}^M f_{i,j}^2 \quad (1)$$

onde $f_{i,j}$ é a fração de menções do tipo j no município i e M é o número de categorias. Os municípios foram classificados em três faixas de concentração com base na distribuição observada dos valores na amostra: alto ($HHI > 0,30$), médio ($0,20 < HHI \leq 0,30$) e baixo ($HHI \leq 0,20$).

A partir do HHI, calcula-se também o número efetivo de tipos de públicos-alvo (NE) pelo inverso do índice:

$$NE_i = \frac{1}{HHI_i} \quad (2)$$

O número efetivo indica quantas categorias seriam necessárias para produzir o mesmo grau de concentração observado, caso todas fossem igualmente distribuídas, isto é, quanto maior o valor, mais diversificado o perfil de públicos-alvo do município.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 Perfil geral

A Figura 1 apresenta a distribuição de categorias de públicos-alvo identificados nos PPAs, evidenciando o predomínio das categorias mais genéricas, “Universal” e “Vulnerabilidade social”. Ainda assim, categorias específicas como “Crianças e adolescentes” e “Pessoa idosa” concentram parcela expressiva das menções, acompanhadas de “Operadores institucionais”. Chamam atenção as ausências: não há menções classificadas como “Ciganos” ou “Comunidades quilombolas” na base final, nem explícitas nem inferidas, possivelmente reflexo do recorte da amostra, restrita às capitais. Chama atenção também a baixa frequência de “Sexo/gênero”, “População negra” e “LGBTQIA+”, categorias com movimentos organizados bem articulados.

Esse padrão, que privilegia categorias gerais em detrimento de específicas, sinaliza uma lógica socioassistencial ampla. A categoria “Universal”, em particular, vem acompanhada de registros genéricos como “População em geral” ou “População do município”, sugerindo baixa diferenciação interna de públicos-alvo, possivelmente reflexo de uma escolha política ou de características institucionais mais amplas. Ao operar com categorias amplas, os formuladores reduzem custos cognitivos e administrativos, mas essa estratégia também limita a calibragem fina dos instrumentos, produzindo políticas menos precisas e comprometendo a coerência entre objetivos, instrumentos e públicos-alvo (Howlett, 2019; Schneider & Ingram, 1993, 1997).

Essa predominância também pode ser interpretada à luz da teoria da construção social dos públicos-alvo: a escolha por categorias mais gerais reflete não apenas uma leitura técnica do problema, mas uma construção normativa que legitima a ação estatal evitando a politização excessiva da escolha dos beneficiários (Schneider & Ingram, 1993, 1997; Stone, 1989, 2012). O uso recorrente da noção de vulnerabilidade pode, assim, funcionar como dispositivo de neutralização política, que amplia a aceitabilidade das políticas mas reduz sua capacidade de enfrentar desigualdades estruturais de forma diferenciada.

A preferência por grupos etários frente a grupos de identidade também pode refletir uma escolha mais segura, ao focalizar grupos historicamente institucionalizados no ordenamento jurídico brasileiro, com reconhecimento explícito na Constituição Federal. Esse padrão é compatível com o que Hall (1993) chama de paradigma de política: uma vez consolidadas como referência nos instrumentos de planejamento, certas categorias passam a estruturar a percepção dos formuladores sobre quais grupos são “planejáveis”, reduzindo a visibilidade de demandas emergentes. Em termos de path dependence, essa institucionalização prévia cria mecanismos de auto-reforço (Mahoney, 2000): burocratas e atores políticos acumulam experiência e legitimidade em torno dessas categorias, elevando o custo de incorporar novos recortes identitários. Como argumenta Pierson (2000), em contextos de retornos crescentes institucionais a escolha inicial nem sempre é a mais eficiente, mas se torna progressivamente mais difícil de reverter, o que contribui para a maior visibilidade desses grupos nos PPAs, mas também pode reforçar a inércia e limitar a inclusão de novas demandas.

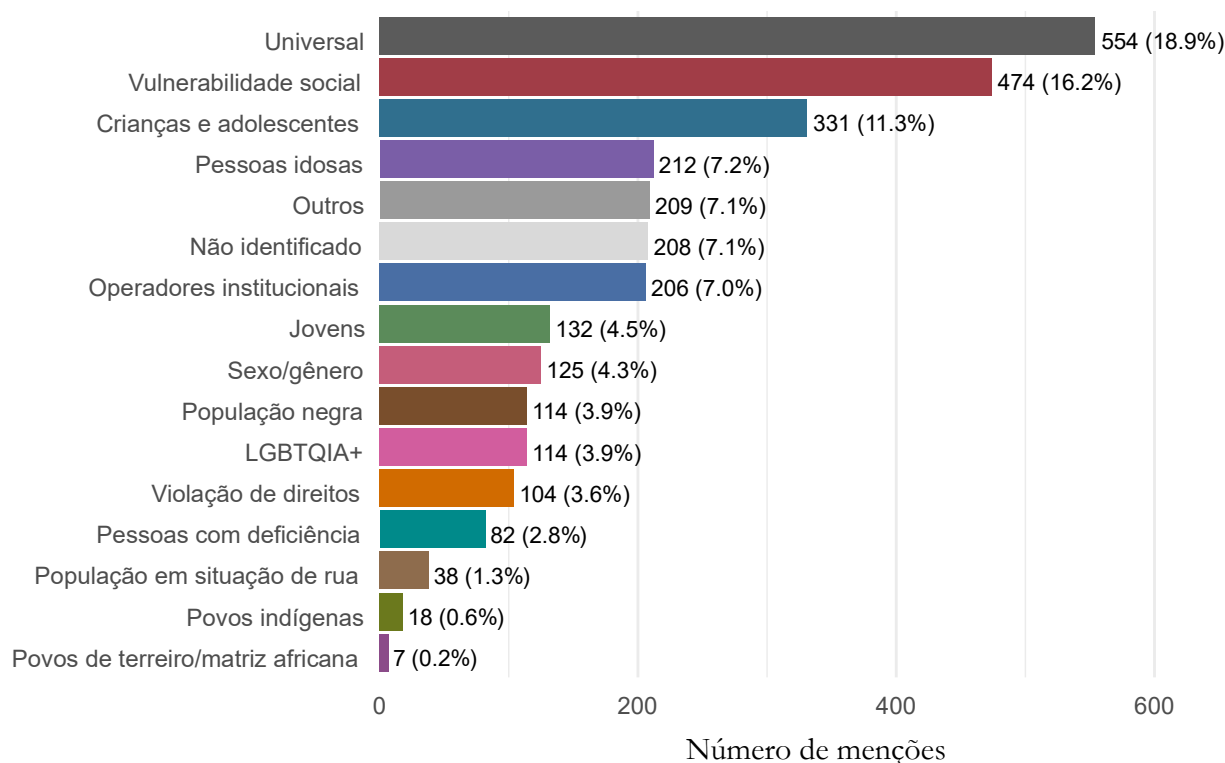


Figura 1: Distribuição das menções de públicos-alvo

Uma mesma ação ou subação pode mencionar múltiplos públicos-alvo. A classificação múltipla informa, portanto, se os PPAs tratam os públicos como segmentos isolados ou articulam mais de uma condição social na mesma medida. A Figura 2 apresenta a distribuição do número de públicos-alvo por ação/subação, com marcada concentração em uma ou duas categorias, sugerindo que o planejamento municipal tende a tratar os grupos como segmentos mutuamente exclusivos, sem incorporar uma lente interseccional no nível da ação/subação (Collins & Bilge, 2020; Crenshaw, 1991), ainda que possa haver maior articulação no nível do programa. Essa concentração retoma o argumento da redução de custos cognitivos e administrativos, dada a maior exigência analítica e operacional para construir ações que articulem múltiplos grupos (Wu et al., 2015). Mesmo os casos de classificação múltipla devem ser lidos com cautela: a justaposição de públicos em um mesmo enunciado pode refletir um packaging apenas formal, com risco de incoerência entre objetivos, instrumentos e públicos-alvo (Howlett & Rayner, 2013), como ilustram os picos atípicos em 5 e 7 categorias na figura. Por fim, parte da concentração em poucas categorias é possivelmente artefato do procedimento de imputação: nos 394 casos sem público-alvo explícito, tanto o modelo de linguagem

quanto os classificadores humanos tenderam a identificar poucos públicos por entrada, dada a escassez de detalhamento dos campos disponíveis.

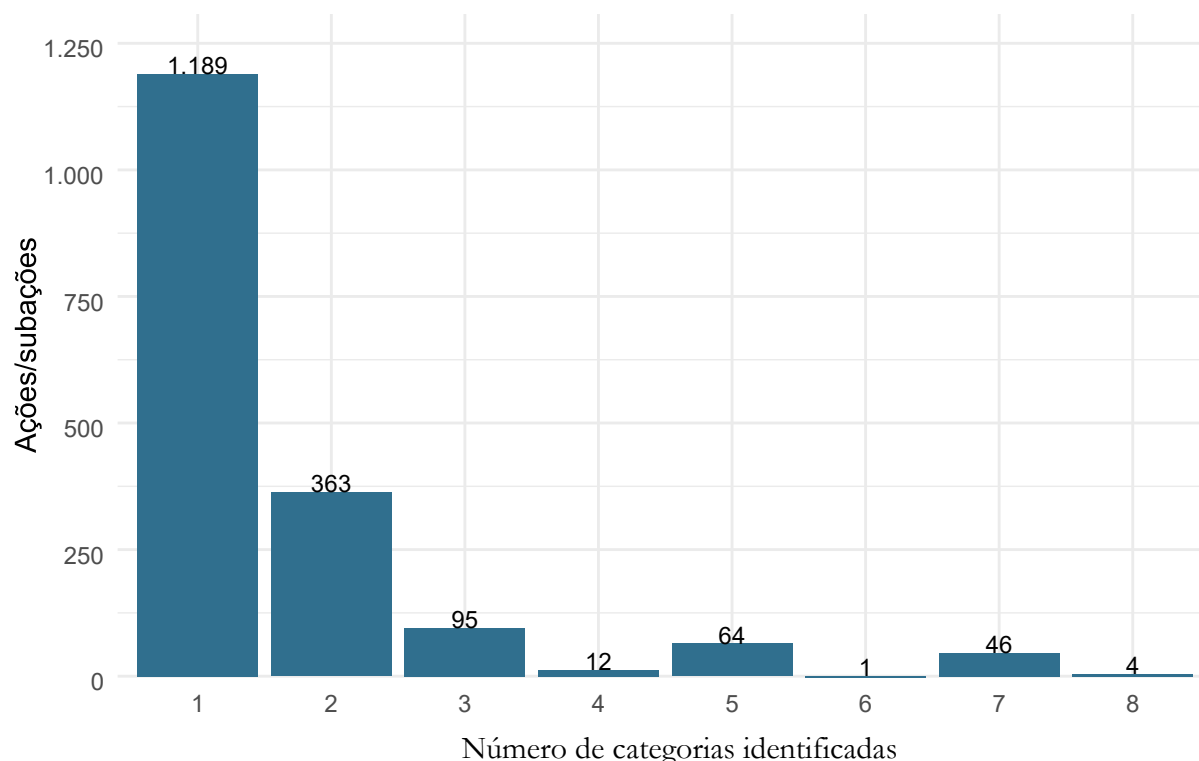


Figura 2: Distribuição do número de públicos-alvo por ação/subação

3.2 Padrões territoriais

A Figura 3 apresenta a desagregação de menções por região. Nota-se que as categorias “Universal” e “Vulnerabilidade social” permanecem como as maiores participações em todas as regiões. Há, contudo, variações relevantes na composição dos públicos específicos e no grau de especificação e de classificação múltipla, sintetizadas na Tabela 2.

O Centro-Oeste apresenta o perfil mais concentrado: Universal (24,7%) e Vulnerabilidade Social (24,1%) somam cerca de metade das menções da região, e a menor razão de menções por ação/subação (1,12) indica ações tipicamente voltadas a um único público. Este padrão é coerente com a baixa diferenciação interna discutida e com a alta concentração observada para as capitais da região.

O Nordeste, região com maior volume de menções (1.000) e de capitais (7), exibe a composição mais diversificada. Crianças e adolescentes (15,5%) superam as categorias gerais, seguidas por Pessoas idosas (12,6%), enquanto Universal (13,7%) e Vulnerabilidade social (11,1%) participam com proporções relativamente menores. Grupos específicos como jovens, sexo/gênero, operadores

institucionais, LGBTQIA+ e população negra aparecem com participações de 7% a 9% cada, patamar superior ao das demais regiões. A presença mais expressiva de categorias étnico-raciais é compatível com clivagens historicamente marcadas no território, e o destaque de crianças, adolescentes e pessoas idosas reforça a proeminência de grupos etários institucionalizados no ordenamento jurídico (ECA, Estatuto do Idoso), em linha com o argumento de dependência de trajetória. Entre as categorias etárias, o protagonismo é de crianças e adolescentes, grupo com institucionalização mais consolidada, enquanto jovens, apesar do Estatuto da Juventude, participam menos, com proporção relativamente mais alta apenas no Nordeste.

O Norte reitera o padrão de baixa especificação: Vulnerabilidade social (21,8%) e Universal (18,5%) predominam, e a região se destaca pelas participações de Não identificado e de Outros grupos gerais (cerca de 10% cada). Essa lacuna de especificação pode refletir limitações de capacidade analítica para nomear os grupos prioritários, ou uma escolha deliberada de ambiguidade para ampliar a abrangência política do documento (Wu et al., 2015).

O Sudeste combina a maior razão de menções por ação (2,08) com participação elevada de Universal (23,6%), presença relevante de sexo/gênero (cerca de 8–9%, puxada pelas ações de proteção à mulher em São Paulo) e participação expressiva de categorias genéricas ou não identificadas (cerca de 11%). Crianças e adolescentes (6,1%) e pessoas idosas (5,8%) participam proporcionalmente menos do que nas demais regiões, sugerindo um repertório menos etarizado e mais orientado a recortes de gênero e a agendas transversais.

O Sul exhibe dois padrões atípicos: a maior participação de Violação de direitos do país (12,3%) e uma taxa elevada de Não identificado (12,7%), esta última influenciada pelo formato do PPA de Curitiba, que detalha pouco subações e públicos. Universal (21,4%) e Vulnerabilidade social (18,4%) seguem como as maiores participações.

Tabela 2: Número de menções e ações/subações por região

Região	Menções	Ações/subações	Capitais	Menções por ação
Nordeste	1.000	538	7	1,86
Sudeste	791	381	4	2,08
Norte	643	484	6	1,33
Sul	332	227	3	1,46
Centro-Oeste	162	144	2	1,12

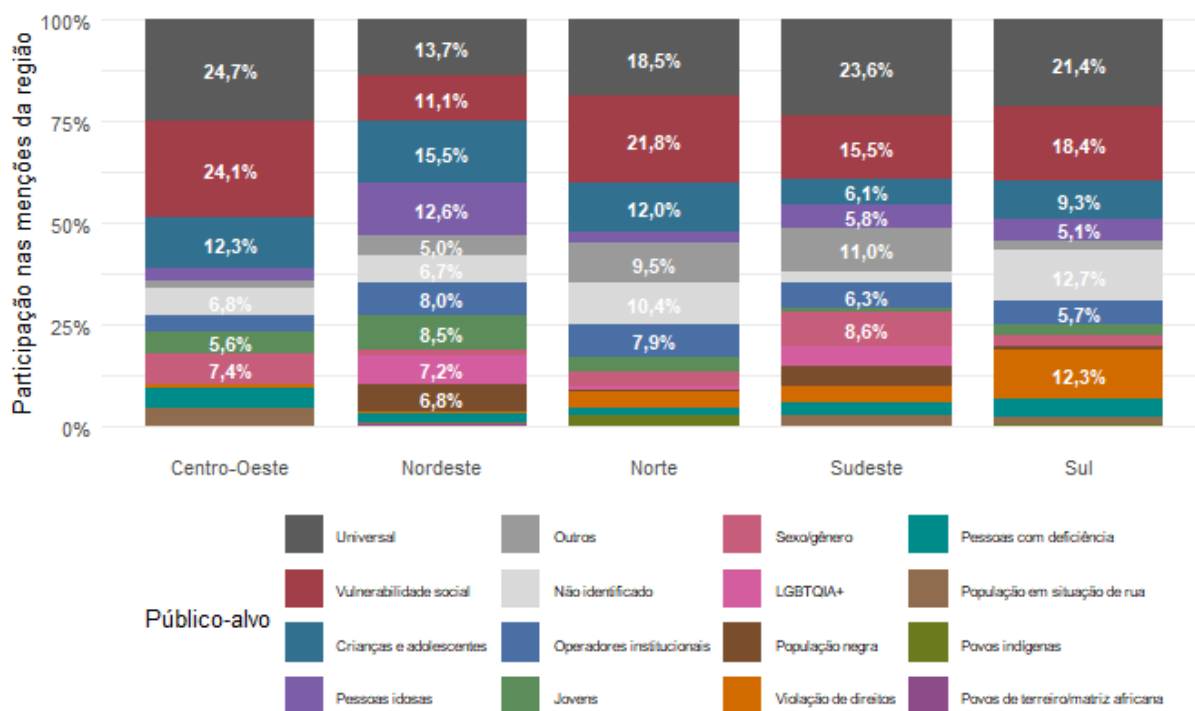


Figura 3: Composição dos públicos-alvo por região

3.3 Perfis por capital

A Figura 4 apresenta a proporção de ações/subações que mencionam cada categoria, por capital; como uma ação pode citar mais de um público, as proporções somam mais de 100%. O heatmap revela heterogeneidade estruturada: perfis concentrados, diversificados e de baixa especificação. Entre os concentrados, Aracaju (vulnerabilidade social, 69%) e Boa Vista (67%) subordinam a agenda à lógica socioassistencial; Maceió apresenta alta proporção de menções a operadores institucionais, compatível com maior explicitação de ações ligadas à capacidade estatal, embora os dados não permitam generalizar essa orientação ao conjunto da política municipal; Belém (76%) e Vitória (100%) operam quase só com “universal”.

Na outra ponta, Belo Horizonte combina categorias gerais com um leque equilibrado de grupos específicos, como “Sexo/gênero”, “LGBTQIA+”, “População negra” e “Pessoas com deficiência”, cada um em torno de 14%. Salvador exhibe o perfil mais identitário: crianças e adolescentes (50%), pessoas idosas, jovens, LGBTQIA+ e população negra com cerca de 40% cada, coerente com clivagens étnico-raciais marcadas e com a institucionalização jurídica desses grupos (ECA, Estatuto do Idoso, Estatuto da Igualdade Racial), em dinâmica de path dependence (Pierson, 2000); Fortaleza diversifica e inclui povos de terreiro (5%). Um terceiro padrão é a baixa especificação: Florianópolis

(não identificado, 47%), Recife (39%), Palmas (32%) e Cuiabá (22%) produzem ações sem público nomeado.

Alguns casos singulares são: São Paulo, com volume atípico de sexo/gênero (37%), associado a equipamentos de proteção à mulher; Porto Alegre, com violação de direitos (37%); Teresina, plural, mas com só dez ações.

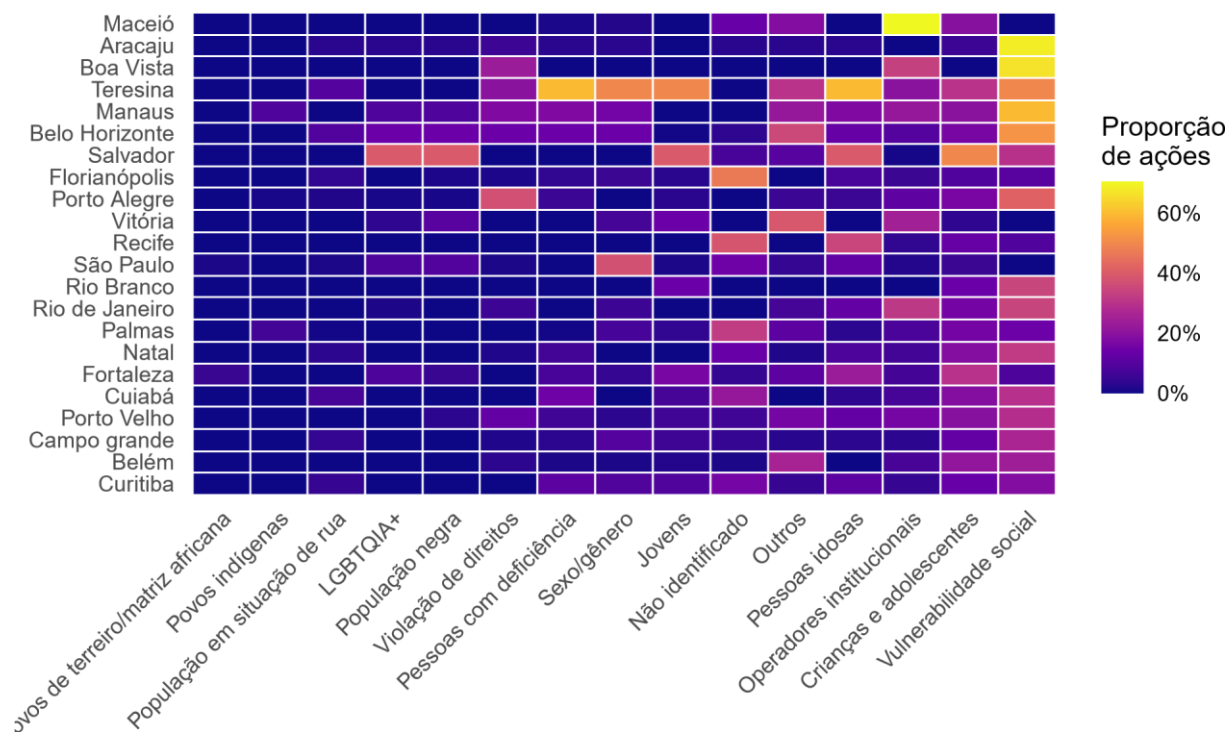


Figura 4: Perfis de públicos-alvo por capital

3.4 Concentração de públicos-alvo

O grau de concentração das categorias de público-alvo pode ser melhor analisado com uma medida própria, o Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), aplicado às categorias. A Figura 5 e a Tabela 3 apresentam os municípios ranqueados pelo HHI, além do número efetivo de categorias e da categoria dominante.

Em linha com o já discutido, as capitais são relativamente heterogêneas quanto à distribuição de públicos-alvo. O número efetivo de categorias varia de cerca de 2,5 a mais de 8: algumas capitais concentram suas ações em dois ou três grandes públicos, enquanto outras as distribuem por um conjunto amplo e equilibrado. A leitura conjunta das duas pontas é ilustrativa: as quatro capitais com HHI alto têm como categoria dominante “Vulnerabilidade social” ou “Universal”, com participações

de 45% a quase 60% das ações; já Curitiba (0,116), Porto Velho (0,117) e Teresina (0,120) combinam os menores HHI com números efetivos superiores a 8.

Apesar dessa variação no número de categorias efetivas, a categoria dominante é “Vulnerabilidade social” ou “Universal” na grande maioria dos casos. Exceções: Maceió (Operadores institucionais), São Paulo (Sexo/gênero), Teresina (Pessoas idosas), e Recife, Palmas e Florianópolis, onde a dominante é “Não identificado”, padrão que reflete mais a baixa especificação dos respectivos PPAs do que uma diversificação deliberada. Mesmo nas capitais diversificadas, isso não significa que as categorias gerais deixem de ser mencionadas: em Curitiba, por exemplo, a dominante é “Universal”, mas com apenas 19,6% das ações, convivendo com um leque amplo de grupos específicos.

Nesse sentido, a maior diversidade de públicos-alvo nas capitais de HHI baixo pode indicar uma estratégia de diversificação, mas não necessariamente uma opção plena por focalização, já que as categorias amplas se mantêm. Por sua vez, a concentração em poucas categorias gerais pode refletir tanto uma escolha deliberada quanto a capacidade limitada do município de articular políticas específicas para perfis distintos de beneficiários, esforço que demandaria mais recursos e intervenções mais complexas (Wu et al., 2015). Ainda assim, a alta concentração em poucos grupos gerais gera o risco de invisibilizar grupos relevantes, reforçando hierarquias na construção de quem é considerado sujeito de direitos (Schneider & Ingram, 1993).

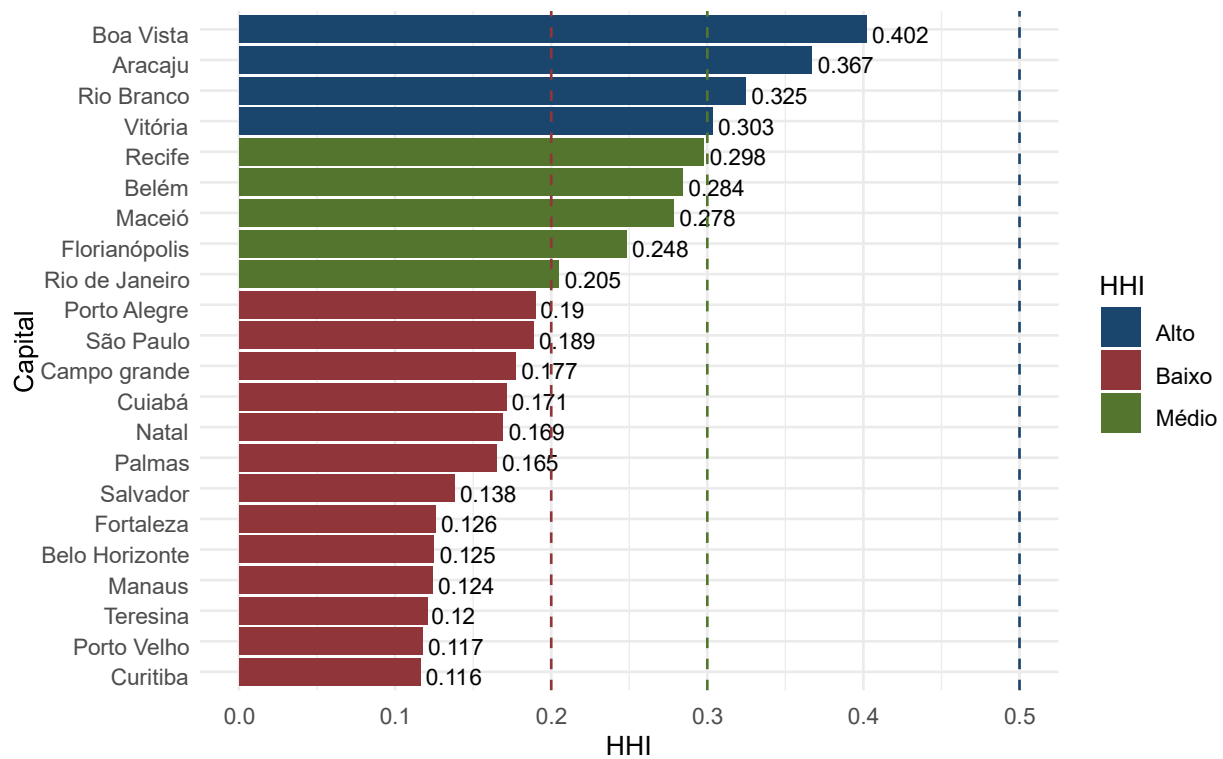


Figura 5: Índice Herfindahl–Hirschman (HHI) para categorias de público-alvo por capital

Tabela 3: Heterogeneidade de públicos-alvo por capital e região.

Capital	N efetivo	Categoria dominante	% dominante
Centro-Oeste	6.47	Universal	24.7%
Campo grande	5.64	Universal	30.3%
Cuiabá	5.84	Vulnerabilidade social	26.7%
Nordeste	9.79	Crianças e adolescentes	15.5%
Aracaju	2.72	Vulnerabilidade social	58.5%
Fortaleza	7.94	Universal	22.3%
Maceió	3.59	Operadores institucionais	37.4%
Natal	5.91	Vulnerabilidade social	27.5%
Recife	3.36	Não identificado	38.7%

Capital	N efetivo	Categoria dominante	% dominante
Salvador	7.25	Crianças e adolescentes	18.6%
Teresina	8.30	Pessoas idosas	15.8%
Norte	7.80	Vulnerabilidade social	21.8%
Belém	3.52	Universal	46.7%
Boa Vista	2.49	Vulnerabilidade social	54.2%
Manaus	8.07	Vulnerabilidade social	26.2%
Palmas	6.06	Não identificado	30.8%
Porto Velho	8.52	Vulnerabilidade social	20.9%
Rio Branco	3.08	Universal	44.9%
Sudeste	8.38	Universal	23.6%
Belo Horizonte	8.01	Universal	22.1%
Rio de Janeiro	4.88	Universal	33.9%
São Paulo	5.30	Sexo/gênero	36.1%
Vitória	3.30	Universal	49.1%
Sul	7.72	Universal	21.4%
Curitiba	8.62	Universal	19.6%
Florianópolis	4.03	Não identificado	46.1%
Porto Alegre	5.26	Universal	29%

3.5 Checagem adicional: análise de agrupamentos

Como checagem adicional, aplicou-se análise de cluster hierárquica (Ward) sobre os perfis de público-alvo. A largura média da silhueta estabilizou-se em torno de 0,41 para k=2 e k=3, caindo para

~0,14 a partir de $k=4$; a partição em três grupos isola apenas dois casos atípicos: Salvador (perfil identitário) e Teresina (perfil plural assentado em apenas dez ações), enquanto as 20 demais capitais formam um único agrupamento pouco diferenciado. O padrão indica que a heterogeneidade entre capitais é gradual, não discreta: exceto os casos atípicos, as capitais se ordenam melhor ao longo de dimensões contínuas, como concentração (HHI) e especificação dos públicos, do que se deixam repartir em tipos mutuamente exclusivos. Por isso, o cluster é usado apenas como análise complementar; a interpretação substantiva permanece apoiada nos perfis por capital, nas diferenças regionais e no HHI.

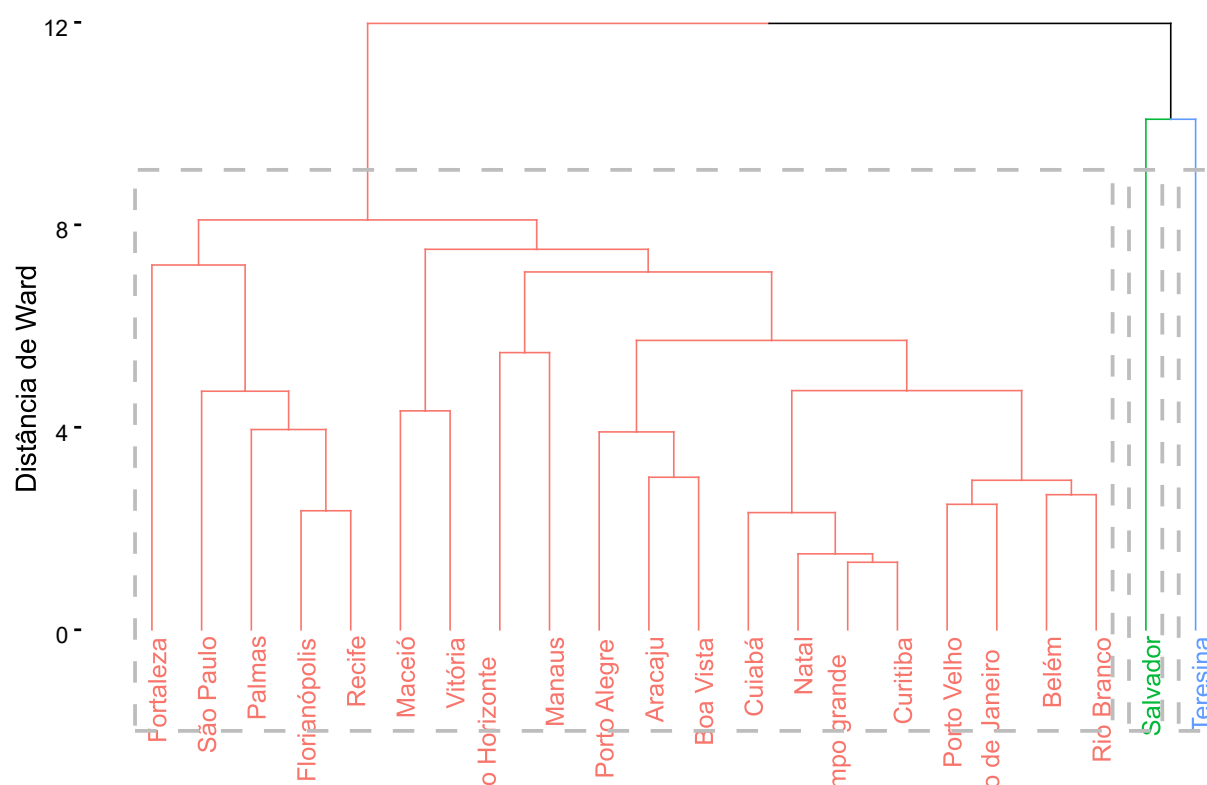


Figura 6: Dendrograma das capitais segundo a composição dos públicos-alvo

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou como os Planos Plurianuais de 2018–2021 de 22 capitais brasileiras definem os públicos-alvo de políticas de direitos humanos, assistência social e cidadania. Ao tratar os PPAs como documentos de *policy design*, o estudo buscou identificar não apenas quais grupos são mencionados, mas como sua explicitação, combinação e omissão estruturam diferentes formas de enquadramento da ação estatal.

Os resultados evidenciam a coexistência de duas lógicas de definição dos públicos-alvo. De um lado, predominam categorias amplas, como Universal e Vulnerabilidade social, que ampliam o alcance discursivo das políticas mas reduzem a diferenciação dos destinatários. De outro, aparecem recortes específicos ligados ao ciclo de vida, à condição social, à identidade e à violação de direitos, com destaque para crianças, adolescentes e pessoas idosas (grupos institucionalizados no ordenamento jurídico), enquanto recortes identitários como população negra e LGBTQIA+ participam menos, e ciganos e quilombolas estão ausentes. Categorias funcionais, como operadores institucionais, também ocupam espaço relevante, refletindo preocupações com a capacidade estatal. A distribuição observada não revela, portanto, uma oposição simples entre universalização e focalização: as duas lógicas frequentemente coexistem em uma mesma capital e, por vezes, em uma mesma ação. Ainda assim, a classificação múltipla é exceção. Cerca de dois terços das ações mencionam um único público, sugerindo que os grupos tendem a ser tratados como segmentos mutuamente exclusivos.

A comparação regional e municipal mostra que essa combinação não é homogênea. Algumas capitais apresentam perfis concentrados em categorias gerais, enquanto outras explicitam um repertório mais amplo de públicos. As medidas de concentração sintetizam esse gradiente: o número efetivo de categorias varia de cerca de 2,5 a mais de 8, e as capitais mais concentradas são justamente as dominadas por categorias amplas. Também foram identificados casos de baixa especificação documental, em que a categoria “Não Identificado” assume participação elevada. Resultado esse que deve ser interpretado com cautela, pois pode refletir limitações na elaboração dos PPAs, diferenças de capacidade de planejamento, escolhas de redação ou ausência de informação suficiente. Em qualquer caso, a falta de especificação reduz a capacidade do documento de tornar visíveis os destinatários da política.

A análise de agrupamentos reforça essa cautela: embora o método hierárquico permita organizar os perfis das capitais, a solução obtida não sustenta uma tipologia municipal nítida. A partição em três grupos separa principalmente Salvador e Teresina como casos atípicos, enquanto as demais capitais permanecem em um agrupamento amplo e heterogêneo, sugerindo diferenças predominantemente graduais, não estruturadas em classes discretas. Por isso, o cluster foi usado como instrumento exploratório e complementar, permanecendo a interpretação substantiva apoiada nos perfis por capital, nas diferenças regionais e nas medidas de concentração.

A principal contribuição do estudo é mostrar que a definição dos públicos-alvo é uma dimensão relevante e empiricamente observável do desenho das políticas de direitos humanos. Os

PPAs não apenas registram prioridades administrativas: também conferem visibilidade diferenciada a determinados grupos, associam problemas públicos a categorias sociais específicas e tornam outros segmentos menos reconhecíveis no planejamento governamental. Os resultados são, nesse sentido, compatíveis com a Teoria da Construção Social, segundo a qual a construção social dos públicos-alvo influencia a distribuição de benefícios, a legitimidade da ação estatal e as formas de participação política. No plano metodológico, o estudo operacionaliza os públicos-alvo por meio de uma base original de 1.774 ações/subações e 2.928 menções, com *coding frame* validado por anotadores humanos e distinção entre incidência de menções e cobertura de ações.

O estudo possui limitações. A análise abrange 22 das 26 capitais estaduais, não mede recursos orçamentários, execução, cobertura ou resultados das políticas, e depende da qualidade e do detalhamento dos documentos disponíveis. Além disso, parte dos públicos-alvo foi inferida a partir de campos textuais quando não havia informação explícita, etapa em que a concordância entre classificadores foi menor, concentrada na distinção entre categorias genéricas, ambiguidade inerente aos próprios documentos. Por fim, os indicadores de concentração e agrupamento devem ser lidos como medidas da forma de explicitação documental, não da intensidade ou efetividade das políticas, o que recomenda evitar conclusões causais sobre as razões que levam cada capital a adotar determinado desenho.

Pesquisas futuras podem avançar em três direções. Primeiro, comparar diferentes ciclos de PPA, examinando mudanças na visibilidade dos públicos ao longo do tempo. Segundo, articular os públicos-alvo a instrumentos, metas, dotações orçamentárias e estruturas administrativas, avaliando a coerência interna dos desenhos. Terceiro, investigar qualitativamente os processos políticos e burocráticos que explicam a incorporação, permanência ou ausência de determinados grupos nos documentos de planejamento, o que ajudaria a compreender como desigualdades sociais, capacidades institucionais e disputas políticas se combinam na construção municipal das políticas de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, R. B. de, & Lima, L. L. (2020). Economia criativa e desenvolvimento: uma análise do desenho da política pública de São José dos Campos (SP). *Revista de Ciências Humanas*, 54, 1–20.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (4th ed). CQ Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics* (2nd ed). University of Chicago Press.

Brasil, F. G., & Rocha, H. S. (2025). Políticas de juventude em perspectiva comparada: entre o enquadramento do problema e a escolha de instrumentos. *Sociologias*, 27. <https://doi.org/10.1590/1807-0337/e133332>

Collins, P. H., & Bilge, S. (2020). *Intersectionality* (Second edition). Polity press.

Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241. <https://doi.org/10.2307/1229039>

Filgueiras, F., Palotti, P. L. de M., & Nascimento, M. I. B. do. (2022). Policy design e uso de evidências: o caso da plataforma gov.br. Em N. M. Koga, P. L. de M. P. Mello, & M. M. S. Pinheiro (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas* (p. 521–550). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11366>

Giacomoni, J. (2019). *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. Atlas.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Macmillan.

Howlett, M. (2018). Policy design: what, who, how and why. *L'Observatoire*, (89), 23–28.

Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2º ed). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315232003>

Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: assessing the design capacity of government. *Policy Sciences*, 46(4), 317–338.

Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. Em P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed, p. 93–126). Westview Press.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). Censo Demográfico 2022 — Tabela 4714: População Residente, Área territorial e Densidade demográfica. [Data set]. SIDRA — Sistema IBGE de Recuperação Automática. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4714>

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed). Longman.

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. Em D. Lerner & H. D. Lasswell (Orgs.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (p. 3–15). Stanford University Press.

Lima, L. L., Aguiar, R. B. de, & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1–41. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35–58.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <https://www.jstor.org/stable/3108585>

Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M.-H., & Ravinet, P. (2018). *Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept* (1° ed). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108555081>

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510–529. <https://doi.org/10.2307/2131904>

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334–347. <https://doi.org/10.2307/2939044>

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.

Siddiki, S. (2020). *Understanding and Analyzing Public Policy Design*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108677314>

Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (2nd ed). Macmillan.

Simon, H. A. (1996). *The Sciences of the Artificial* (3rd ed). MIT Press.

Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281–300. <https://doi.org/10.2307/2151585>

Stone, D. A. (2012). *Policy paradox: the art of political decision making* (3 ed.). Norton.

Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. Em M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (Orgs.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (p. 21–58). Transaction Publishers.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

O conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo não está disponível ao público.

FINANCIAMENTO

Esta pesquisa foi realizada e financiada com recursos do Programa de Apoio a Novos Docentes da Universidade de São Paulo.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS

Heber S. Rocha: conceituação, análise teórica, redação - rascunho original e revisão. Marcel F. de Oliveira: curadoria dos dados, análise de dados e revisão.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

Os autores declaram que, na elaboração deste trabalho, foi utilizado o modelo de linguagem Claude Sonnet 5 (Anthropic) na etapa de classificação dos públicos-alvo das ações e subações dos PPAs, com a finalidade de atribuir as 18 categorias descritas na Tabela 1. As classificações do modelo foram validadas por comparação com a codificação independente de três anotadores humanos em duas amostras (concordância de 85,5% e κ de Cohen de 0,848 para públicos explícitos; 55,1% e 0,494 para públicos inferidos). Nenhuma ferramenta de IA generativa foi utilizada na redação do texto, na análise interpretativa ou na elaboração das conclusões. O conteúdo final é de inteira responsabilidade dos autores.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

As/os autoras/es declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER

Heber Silveira Rocha: Professor Doutor de Gestão de Políticas Públicas na EACH-USP. Doutor em Ciência Política (UNICAMP) e Mestre em Administração Pública e Governo (FGV-SP).

Marcel Ferreira de Oliveira: Professor Doutor de Gestão de Políticas Públicas na EACH-USP. Graduado em Gestão de Políticas Públicas (USP), mestre em Economia Aplicada (UFJF) e doutor em Economia (USP).

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.