

## Resenha

### Resenha do livro *Políticas públicas no Brasil*

Book review: *Public policies in Brazil*

Rodrigo Marques Leistner<sup>1</sup>

rodrigoleistner88@gmail.com

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). 2007.  
*Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 398 p.

Nas últimas décadas o campo de estudos sobre as políticas públicas vem adquirindo uma notável relevância acadêmica. A constatação pode ser exemplificada a partir da presença crescente do tema na produção intelectual brasileira e latino-americana, tanto no que concerne ao debate acadêmico articulado sob as fronteiras endógenas das ciências sociais, quanto aos estudos inscritos numa interface multidisciplinar, estabelecida a partir da convergência de objetos de pesquisa centrados nas ações governamentais. É possível avaliar que o desenvolvimento dos estudos da área, sobretudo na América Latina, seja fruto de dois processos principais<sup>2</sup>. Por um lado, observam-se as dinâmicas políticas do continente nas últimas três décadas, relativas à transição de regimes autoritários para sistemas democráticos, às reformas dos sistemas de proteção social e à reconfiguração dos aparatos estatais mediante os imperativos de reestruturação fiscal. De certo, tal conjuntura fomentou a emergência de pesquisas sobre políticas públicas não apenas em decorrência de circunstâncias propícias a análises renovadas sobre a ação dos governos, mas em função de demandas das próprias gestões governamentais por desenhos institucionais alternativos, neste caso, a serem atendidas pelas análises normativas advindas das pes-

quisas aplicadas. Por outro lado, e mais especificamente no contexto brasileiro, foi em paralelo a esta conjuntura que se efetuou o processo de institucionalização das ciências sociais no país, a partir da multiplicação dos programas de pós-graduação e da fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), no ano de 1977. Nesta lógica, contextos políticos influenciaram a definição das agendas de pesquisa que, por sua vez, amadureceram mediante a criação de espaços de intercâmbio intelectual.

É devido ressaltar que o interesse de pesquisadores pelos mecanismos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas, em campos de conhecimento diversificados como a ciência política, educação, saúde e gestão pública, tem promovido o adensamento teórico da área, sobretudo a partir da acumulação de dados empíricos e da revisão de uma literatura especializada, na maioria dos casos ainda sem tradução para o idioma português. É justamente no intuito de recuperar o “estado da arte” dessa produção crescente que Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques, organizadores da coletânea, empreendem seus objetivos. Publicado no ano de 2007, o volume encontra-se em sua segunda reimpressão e é composto por 12 artigos com-

<sup>1</sup> Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Av. Unisinos, 950, Cristo Rei, 93022-000, São Leopoldo, RS, Brasil.

<sup>2</sup> Esta consideração é proposta por Maria Hermínia Tavares de Almeida, que assina o prefácio da obra aqui resenhada.

pilados junto a comunicações apresentadas entre os anos 2001 e 2006 no grupo de trabalho sobre políticas públicas da ANPOCS. Conforme destacam os organizadores, o objetivo principal do livro consiste em disponibilizar o acesso a um conjunto de contribuições teóricas e empíricas diversificadas sobre a temática, com a finalidade de apresentar o nível de amadurecimento da disciplina no país. Para tanto, os 12 artigos selecionados encontram-se organizados em quatro seções (três textos por seção). Enquanto o primeiro setor comporta uma recuperação de aparatos teóricos relacionados a este campo de estudos (primeira parte), as seções subsequentes abarcam estudos empíricos sobre os procedimentos decisórios (segunda parte), os fatores condicionantes das políticas públicas (terceira parte), e os processos de implementação e avaliação das ações governamentais (quarta parte).

A primeira seção do livro, intitulada *Conceitos* (p. 26-122), comporta revisões bibliográficas e conceitos teóricos pertinentes aos processos de formação da agenda política, sobre os mecanismos decisórios, bem como uma ampla recuperação da literatura histórico-comparada sobre as tipologias do *welfare state*. Este é o caso do artigo de Sônia Miriam Draibe (p. 27-64)<sup>3</sup>, que abre a seção refletindo sobre as mudanças ocorridas nos modelos de estados de bem-estar da América Latina, projetados num contexto de restrições fiscais e de demandas crescentes por reformas administrativas. Nesta perspectiva, a autora visa apresentar instrumentos analíticos propícios para a investigação destas realidades, observando, entretanto, a emergência de orientações teóricas contemporâneas tomadas como cruciais para reflexões sobre o contexto latino-americano, que, como se sabe, difere substancialmente da realidade empírica na qual foram construídas as teorias clássicas sobre o estado de bem-estar social.

É nesta perspectiva que Draibe recupera os estudos de Gösta Esping-Andersen, considerados como um primeiro passo na busca por “categorias intermediárias”. Tais categorias ampliaram as possibilidades de análise em perspectivas comparativas internacionais, bem como favoreceram a avaliação de contextos empíricos relativos aos países que transitaram de forma *tardia* para a “modernidade”.

Este modelo apoia-se na tipologia dos “três regimes de bem-estar”, a partir da qual Esping-Andersen identifica sistemas em que o *locus* de solidariedade encontra-se ora no mercado (regime liberal), ora na base familiar (regime conservador corporativo), ou ainda numa provisão social fundamentalmente promovida pelo Estado (regime social democrata). Após demonstrar os ajustes conferidos à proposta de Esping-Andersen, proporcionados por estudos realizados sobre os estados de bem-estar do mediterrâneo e do leste asiático, Draibe retoma duas contribuições recentes que vêm enriquecendo a tipologia. Primeiramente, observa-se uma fuga da teoria mecanicista da modernização a partir da consideração sobre as distintas rotas da modernidade. Neste caso, as considerações promovidas por autores como Göran Therborn têm alcançado relevante êxito na ultrapassagem das dicotomias periferia/centro, operando a partir de constatações sobre o entrelaçamento entre instituições tradicionais de sistemas de proteção e novas alternativas “em construção”, num viés que enfatiza as dinâmicas históricas articuladas pelas forças *pro* e *contra* a modernidade. Noutro sentido, a inserção das dimensões *família* e *gênero*, como categorias de análise pertinentes ao estudo dos sistemas de proteção, retomam elementos até então negligenciados nos debates. A autora sugere que o arcabouço teórico disponível, constantemente enriquecido por conceitos de caráter *intermediário* e pela inclusão de categorias que ampliam as referências analíticas, possa ser reapropriado de forma criativa para estudos sobre as conjunturas latino-americanas, sendo factível contemplar análises de âmbito internacional que relacionem os diferentes regimes de bem-estar com padrões de modernização e desenvolvimento econômico distintos.

“Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”, da autoria de Celina Souza (p. 65-86), designa o segundo texto da seção e menciona recuperar as principais teorias e definições conceituais sobre este campo de estudos, numa iniciativa de *resgate* que percorre desde os estudos clássicos até a literatura neoinstitucionalista, em voga nos debates contemporâneos. Após resenhar de forma breve as contribuições pioneiras de autores como Harold Lasswell, Herbert Simon, Char-

<sup>3</sup> O artigo intitula-se “Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea”.

les Lindblom e David Easton, o texto promove uma síntese das diferentes definições sobre as políticas públicas enquanto campo de conhecimento, centradas na ideia de que a área opera analiticamente sobre o conjunto das ações do governo, bem como sobre os efeitos e a forma como tais ações são formuladas. Noutras palavras, trata-se da produção de um conhecimento que busca tanto colocar o governo em ação (pesquisas aplicadas) quanto analisar esta ação em termos de sua concepção e efeitos.

O artigo ainda apresenta um amplo espectro de modelos teóricos, elencando oito esquemas interpretativos principais que ora enfocam o tipo de política empreendida (distributivas, regulatórias, redistributivas), ora se atêm ao ciclo do processo deliberativo (identificação de alternativas, implementação de ações e avaliação), ou ainda aqueles que privilegiam a investigação sobre os mecanismos de constituição da agenda. Neste último caso, cabem ser ressaltadas as distinções entre as teorias articuladas em torno das escolhas e opções de ação adotadas pelos *policy makers*, os estudos mais atentos às dinâmicas que incidem sobre a constituição da agenda (a partir de influências externas e/ou interação entre atores sociais e instituições), e os modelos influenciados pelo novo gerencialismo público, focalizados nos gastos e na eficiência das ações empreendidas. Por fim, o texto abarca a contribuição recente da teoria neoinstitucionalista, cujo enfoque recai sobre o papel das instituições nos procedimentos decisórios. A ideia central reside na constatação de que determinadas regras incidem sobre o comportamento dos atores sociais, influenciando os resultados do processo deliberativo. Conforme conclui a autora, esta perspectiva possibilita relativizar a noção de eficácia política por parte dos grupos de pressão, recuperando considerações sobre o papel das instituições nas disputas pelos recursos políticos.

O trabalho de Ana Cláudia Capella, intitulado "Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas" (p. 87-122), encerra a seção com uma resenha de literatura específica sobre a formação da agenda política, destacando duas abordagens teóricas: os modelos de "fluxos múltiplos", de John Kingdon; e o modelo do "equilíbrio pontual", de Frank Baumgartner e Brian Jones. No primeiro caso, trata-se de um esquema explicativo sobre os formatos através dos

quais alguns assuntos se inserem no conjunto de preocupações dos *policy makers*, sendo posteriormente traduzidos em políticas públicas. O cerne da teoria de Kingdon consiste na observação dos *estágios pré-decisórios*, desenvolvendo-se a partir da identificação de três fluxos decisórios independentes: os fluxos dos problemas, das alternativas e da política. Kingdon observa que estes fluxos designam as principais variáveis que compõem a agenda decisional. O fluxo dos problemas diz respeito ao processo pelo qual certas questões passam a ser percebidas como fator que demande contrapartidas. Entretanto, a transformação de uma questão pura em problema dependerá de uma lógica de confluência estabelecida com os outros fluxos, na perspectiva de que as *alternativas disponíveis* e o *contexto político* determinam as possibilidades de transformação política e de reformulação da agenda. Para Kingdon, isto ocorre em função de que as questões presentes na agenda política não são percebidas como problemas em conjunto com suas possíveis alternativas de resolução. Ao contrário, os problemas a serem solucionados são definidos a partir das soluções disponíveis de maneira prévia. Por outro aspecto, o fluxo político se revela na dimensão das articulações e da formação de consensos em torno destas alternativas. Na condição de convergência dos fluxos, efetua-se a real possibilidade de mudança na agenda e da emergência de diferentes temáticas em sua composição.

Elencando algumas críticas ao modelo, a autora admite a pouca atenção conferida à influência institucional, fator corrigido por Baumgartner e Jones na abordagem do "equilíbrio pontual". Nesta concepção, considera-se que as estruturas institucionais dividem-se entre os subsistemas políticos (comunidades de especialistas) e o macrossistema (governantes). Neste sentido, os subsistemas designam o espaço em que as diversas demandas políticas são processadas, as quais podem ou não ascender ao macrossistema. No entanto, estas comunidades de especialistas não se encontram imunes à formação de monopólios políticos, engendrados a partir de ideias gerais compartilhadas e influenciadas pelos fatores institucionais. Tais fatores incidem diretamente sobre as condições de acesso aos procedimentos decisórios.

A segunda seção do volume é composta por pesquisas empíricas específicas sobre os *processos decisórios* (p. 123-204). O artigo de Soraya

Côrtes (p. 125-143)<sup>4</sup> inicia a seção numa abordagem sobre os conselhos municipais de Porto Alegre, analisando seu funcionamento e observando os fatores que incidem sobre a participação popular nestes espaços. Considerando as reformulações políticas brasileiras do período pós-constituinte, nas quais diversas emendas instituíram a participação de membros da sociedade civil nos espaços decisórios de políticas públicas – condicionando a transferência de recursos federais às esferas municipais mediante a criação de conselhos, fóruns e assembleias populares –, a autora refere que o surgimento destas modalidades de atuação política não assegura uma participação efetiva. Tal efetividade encontra-se condicionada a uma combinação de quatro fatores principais: (a) as características institucionais específicas da área da política pública em questão; (b) a capacidade de organização dos movimentos populares e dos grupos de interesse de usuários de serviços públicos da cidade; (c) o posicionamento em relação a este modelo de participação, favorável ou não, por parte das autoridades municipais; (d) a natureza das *policy communities* nas áreas específicas, identificada através do tipo de relação existente entre os profissionais envolvidos e as lideranças populares.

Devem ser destacadas as perspectivas centrais que balizam as conclusões a que chega a autora. Por um lado, se as características institucionais definem os usuários de serviços a serem considerados como participantes preferenciais dos conselhos, assim influenciando o processo decisório, por outro viés é a capacidade de organização dos movimentos populares que pode assegurar o envolvimento legítimo de seus representantes, rompendo com possíveis manobras regimentais. Desse modo, embora estas formas mais democráticas de representação de interesses tenham seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade institucional, o modelo de relacionamento político presente na gestão pública do país tem apresentado brechas para inserção de diferentes atores nos procedimentos decisórios.

Num estudo de caso que revela perspectivas menos favoráveis à atuação dos movimentos populares, e no qual prevalece o peso das regras institucionais junto aos processos decisórios, Sidney Jard da Silva e Rafael Cortez (p. 145-172)<sup>5</sup> analisam a interação estratégica

entre setores do sindicalismo brasileiro e o executivo federal na ocasião do trâmite legislativo concernente à reforma previdenciária do país, executada no governo Fernando Henrique Cardoso. Observando a relação entre a decisão final e o processo de *interlocução* política estabelecido ao longo do processo, o artigo demonstra a capacidade dos instrumentos normativos assegurarem o favorecimento das posições do executivo federal. Ressaltando algumas características peculiares dos sistemas presidencialistas, sobretudo no que se refere à capacidade legislativa disponível ao executivo (fator ainda mais extenso no presidencialismo brasileiro), os autores abusam da literatura institucionalista asseverando que as mudanças políticas não dependem de modo exclusivo da atuação dos grupos sociais articulados, como propõem as análises de teor *pluralista*. Nestes termos, o peso da reflexão recai sobre o impacto das “regras do jogo”, considerando-se o arcabouço institucional como fundamental na mediação da interação entre os atores envolvidos e no condicionamento dos resultados das diferentes controvérsias políticas. Os dados apresentados avalizam estas considerações, e a argumentação exposta no texto demonstra uma espécie de *instrumentalização* dos procedimentos que orientaram o processo da reforma. Desse modo, as negociações estabelecidas entre governo e sua própria base de sustentação, afastadas de maneira segura da influência da bancada parlamentar sindical, desvelam critérios parciais na constituição das comissões e grupos de trabalho que orientaram as negociações. As conclusões oferecidas pelo artigo evidenciam que as regras institucionais, ao restringir o número de atores nos procedimentos de formulação política, são capazes de estabilizar o processo decisório mesmo em circunstâncias de baixo grau de formação de consensos.

Em “Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde” (p. 173-204), a análise de Marta Arretche e Eduardo Marques reflete menos interesse na participação em processos decisórios, estando mais atenta às consequências das lógicas decisórias empreendidas de modo descentralizado e/ou coordenadas de forma central. O trabalho toma como exemplo a descentralização das políticas públicas de saúde no Brasil a partir da muni-

<sup>4</sup> “Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*” é o título do trabalho.

<sup>5</sup> “Interação sindicalismo-governo na reforma previdenciária brasileira” designa o título do artigo.

unicipalização da área, corrente desde o final dos anos 1990, em ocasião da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta perspectiva, o texto objetiva captar a relação dialógica estabelecida entre os sistemas de coordenação nacional de políticas e suas unidades subnacionais no que concerne às possibilidades de diminuição das desigualdades relativas à prestação de serviços públicos de saúde entre os diferentes municípios. Focaliza-se o modo como os desenhos institucionais incidem sobre os resultados de políticas redistributivas, colocando-se sob teste a hipótese de que os processos de descentralização, aliados aos sistemas de políticas coordenadas nacionalmente, tenderiam a reduzir as assimetrias na prestação destes serviços.

A primeira questão explorada pelo trabalho diz respeito à efetividade da municipalização a partir do surgimento do SUS. Os resultados obtidos sugerem que a concretização do processo tenha sido *relativa*, uma vez que a maior capacidade de participação dos municípios nos esquemas de provisão da saúde se demonstra restrita ao oferecimento de *serviços de atenção básica*, em detrimento dos *serviços de alta complexidade*. Como demonstram os autores, a forma histórica como o sistema de saúde pública fora implementado no país engendrou uma diferenciação de competências na qual os serviços de alta complexidade ficaram condicionados à atuação do setor privado. Desse modo, o processo de municipalização indica uma efetividade específica da provisão, restrita ao oferecimento de serviços básicos. No que se refere ao questionamento relativo à capacidade do processo de municipalização na equalização do acesso a serviços de saúde, infere-se sobre a manutenção das desigualdades existentes entre os municípios. Entretanto, se estes dados parecem contrariar a hipótese testada na investigação, numa realidade em que a descentralização coordenada no âmbito de uma política nacional não reduziu as assimetrias do sistema de saúde pública, deve-se considerar que o referencial normativo que instituiu o SUS possibilitou definições de agendas *particulares* (nas esferas municipais), muitas vezes contrapostas às diretrizes estabelecidas pela política nacional. Dessa maneira, conclui-se que as regras que guiaram a transferência de recursos federais em nome do processo de

municipalização estiveram mais orientadas em favor da descentralização de competências do que da redução das desigualdades.

A terceira seção do livro, *Condicionantes e efeitos das Políticas Públicas* (p. 205-299), abarca estudos sobre o gasto público, suas determinantes políticas e seus impactos sobre as estratégias de políticas públicas. É nesta perspectiva que o artigo de George Avelino, David Brown e Wendy Hunter (p. 207-039)<sup>6</sup> avalia o impacto das recentes lógicas de democratização e de abertura econômica sobre os gastos sociais dos países latino-americanos, entre os anos de 1980 e 1999. Trata-se de perceber a forma pela qual os processos de integração econômica afetaram as políticas de bem-estar social do continente. Em oposição às ideias mais comumente enunciadas no debate político, os dados coletados na investigação sugerem que a relação entre as lógicas de democratização e globalização econômica com os investimentos públicos na provisão social é mais complexa do que as constatações advindas de estudos anteriores, cujos resultados apontavam inequivocamente para tendências de diminuição dos gastos sociais. Utilizando-se de uma metodologia alternativa, construída a partir da utilização de “medidas de abertura”, os autores chegam a conclusões renovadas que referem que, nas *economias abertas* do continente, a integração econômica é enfrentada pelos governos a partir do aumento nos gastos sociais. Esta consideração sintetiza três resultados específicos da investigação, sendo eles: (a) a abertura comercial foi compatível com o aumento de gastos, sobretudo nas áreas da previdência social e educação; (b) desse modo, a abertura não demandou a diminuição de investimentos sociais; (c) por conseguinte, a democratização e abertura econômica pode ter associação positiva com o fluxo de gastos sociais e com diversificados itens que impulsionam o desenvolvimento humano.

Daniel Arias Vazquez (p. 245-274)<sup>7</sup> estabelece como objeto de pesquisa o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sobre a redução das desigualdades no financiamento público da educação. A análise concentra-se nos efeitos dos desenhos institucionais sobre a regulação das finanças públicas. Como demonstra o autor,

<sup>6</sup> Texto intitulado “Internacionalização econômica, democratização e gastos sociais na América latina, 1980-1999”.

<sup>7</sup> “Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do FUNDEF” se intitula o trabalho do autor.

este fundo foi concebido pelo governo federal com a intenção de combater as desigualdades *intra* e *interestaduais* na distribuição dos gastos com a educação, mediante a captação de recursos oriundos das receitas municipais e estaduais e sua consequente redistribuição a partir do número de matrículas disponibilizadas pelas respectivas redes de ensino. Uma vez que o valor dos repasses se condicionava à oferta de vagas escolares disponibilizada em cada rede, e que as receitas específicas de cada estado se demonstram assimétricas, o governo federal estabelecera um valor mínimo de gasto por aluno, no âmbito nacional. Segundo a diretriz política estabelecida, este valor deveria ser complementado por repasses da União nas ocasiões em que a receita específica de determinada unidade federativa não garantisse o valor mínimo estipulado. Entretanto, se na dimensão intraestadual a equidade fora promovida devido à redistribuição dos recursos oriundos da receita própria dos estados (em direção às redes municipais endógenas), o mínimo de gasto por aluno no âmbito nacional não fora sustentado pelo governo, mantendo-se as desigualdades de financiamento entre as diferentes unidades da federação. Segundo Vazquez, o descumprimento do desenho institucional-normativo decorreu das restrições orçamentárias impostas ao executivo. De acordo com o autor, este caso se demonstra como exemplar para percepções sobre as limitações que as demandas fiscais impõem às possibilidades de eficácia dos desenhos de programas sociais.

No artigo que encerra a seção, Gilmar Rodrigues (p. 275-299)<sup>8</sup> propõe avaliar as prováveis relações estabelecidas entre os padrões de gasto público nas administrações municipais e as posições ideológicas dos partidos políticos em exercício nas respectivas gestões. Neste sentido, a hipótese de que os componentes ideológicos afetariam a alocação de recursos públicos, pouco testada no Brasil, é avaliada a partir de dados sobre os gastos dos municípios do Estado de Santa Catarina, durante as gestões de 1993 a 1996 e de 1997 a 2000. Num primeiro enfoque, a investigação projeta cada gestão pública analisada como agregada em blocos ideológicos (direita, centro e esquerda), para, em seguida, reconstruir os questionamentos considerando-se o partido

político do prefeito municipal de modo isolado. No entanto, em ambos os recortes, os resultados referentes aos padrões de gasto não se demonstram influenciados pelas opções ideológico-partidárias, não sendo observadas variações significativas na comparação entre a alocação de recursos e as diretrizes ideológicas. Os gráficos que ilustram os resultados obtidos, construídos através do cruzamento das variáveis *área de investimento* (saúde, educação, cultura, planejamento urbano, etc.) e *bloco ideológico* ou *partido político*, apresentam curvas similares no que diz respeito à alocação dos recursos. De forma conclusiva, o autor salienta que, na esfera municipal, a ideologia política não detém força suficiente para romper as barreiras estruturais dos sistemas formulados no âmbito do governo federal. Observa-se ainda que praticamente 90% dos municípios analisados (com até 10.000 habitantes) dependem da transferência de recursos federais para a composição de seus orçamentos. Desse modo, os repasses são efetuados em acordo com destinações pré-definidas e decididas no âmbito do executivo federal, havendo pouco espaço para alocações influenciadas pelas diretrizes ideopolíticas.

Referente aos processos de *implementação e avaliação* de políticas públicas (p. 301-397), a seção final do volume comporta trabalhos que se dedicam tanto às lógicas incidentes sobre os procedimentos de implementação de políticas, quanto ao uso dos sistemas de avaliação na configuração das dinâmicas próprias ao desenvolvimento de políticas públicas. O artigo de Telma Menicucci, intitulado "A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política" (p. 303-325), inicia a seção abarcando as lógicas de implementação da reforma das políticas de saúde, ocorrida no Brasil durante a década de 1990 em ocasião da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). Primeiramente, busca-se analisar as condições políticas de implementação da reforma, levando em conta os efeitos institucionais de políticas anteriores. Neste caso, os dados arrolados demonstram que no Brasil, historicamente, a proposta de um sistema de saúde de acesso universal sempre esteve em choque com o legado de uma sociedade marcada pela diferenciação entre as ofertas pública e privada. Uma vez que as próprias classes trabalhadoras ficaram

<sup>8</sup> O título do trabalho designa "Democracia e partidos políticos: os custos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica"

propensas a uma “cultura dos planos de saúde”, a solidificação de identidades coletivas e de valores igualitários que estimulassem a sustentação política da reforma não foi favorecida. Em outro enfoque, ao observar os padrões de financiamento do SUS, a autora avalia que os constrangimentos impostos à implantação do sistema não se restringem à escassez de recursos, estando relacionados à falta de uma “disposição política”. Esta noção se evidencia a partir de fatores como a ausência de fontes de recursos estáveis para financiamento, bem como pelos constantes cortes nos gastos aplicados no setor. De acordo com Menicucci, fatores como estes sinalizam o “veto implícito” exercido junto aos propósitos originais da reforma. Conforme a autora, a trajetória dos sistemas de saúde no país privilegiou o surgimento de um modelo de provisão híbrido, em que um mercado de serviços privados fora fortalecido e no qual se constituíram preferências e percepções sobre os modelos público e privado, neste caso, observando-se representações pouco favoráveis ao SUS.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria e Cristina Cunha Filgueiras (p. 327-367)<sup>9</sup> discutem as *políticas de avaliação* na área da educação, numa perspectiva comparativa entre dados coletados no Chile e no Brasil. Considerando este tipo de política como elemento central da “onda reformista”, os autores buscam analisar a configuração dos sistemas de avaliação da educação básica nos dois países (ambos implementados em 1988), para posteriormente discutir questões como a motivação política para implementação destes sistemas, o uso dos resultados obtidos junto ao planejamento de novas políticas do setor, bem como a vinculação dos processos avaliativos com as diretrizes gerais relativas à reconfiguração dos sistemas de proteção social na América Latina. As conclusões do trabalho revelam que, no caso chileno, o sistema de avaliação da educação pode ser classificado como de “alto risco” ou “de consequências fortes”, em função da ampla divulgação dos resultados e do papel considerável na orientação de demandas, a partir da utilização das informações produzidas na constituição de sistemas de incentivo e sanção a professores e escolas. Neste caso, o sistema também se torna um importante instrumento na busca pela equidade das diferenças sociais pela via

do aumento dos gastos públicos com educação. Numa perspectiva contrária, o sistema de avaliação brasileiro é categorizado como de “consequências fracas”, observando-se resultados pouco divulgados e sem implicações imediatas para escolas, professores e diretores das redes de ensino. Uma vez que no Brasil as avaliações ainda não produziram *feedbacks* expressivos, é possível considerar um uso dos sistemas avaliativos em caráter eminentemente *ritualístico*.

A seção encerra-se com o estudo de Gilberto Hochman (p. 369-397)<sup>10</sup>, que aborda o processo de implementação de políticas a partir das relações estabelecidas entre as agendas nacionais e globais, observando as condições e desafios impostos ao exercício de políticas domésticas autônomas, sobretudo em contextos de internacionalização de agendas. Para tal empreendimento, o autor realiza uma análise comparativa dos programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil, em suas relações com as políticas definidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), visando perceber os efeitos das agendas globais de proteção social sobre as políticas, instituições e atores organizados em contextos domésticos. Trata-se de avaliar a capacidade dos estados nacionais de influenciar, resistir ou modificar as diretrizes instituídas em contextos externos, a partir da discussão sobre os padrões de interação entre diferentes instituições e atores sociais. Neste sentido, os dados relativos às campanhas de erradicação de doenças, analisados no trabalho, são sugestivos. Como demonstra Hochman, a implementação destas políticas evidencia que os resultados, distintos em cada caso, decorrem dos diferentes formatos de interação estabelecidos entre o programa empreendido e a agenda internacional. Se no caso dos esforços de erradicação da varíola se observa a efetividade do programa, num quadro de maior integração das políticas interna e externa, o mesmo não ocorre nos programas de erradicação da malária em função de uma longa *tradição nativa* de enfrentamento da questão. Desse modo, a existência de antigas campanhas domésticas voltadas à contenção da malária, que originaram a constituição de sistemas de controle e de comunidades epistêmicas próprias (pesquisadores, médicos, sanitaristas), reforçou o sentido de autonomia dos programas

<sup>9</sup> Em “As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica no Chile e Brasil”.

<sup>10</sup> No artigo “Agenda internacional e políticas nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil”.

nacionais afetando suas modalidades de adesão às diretrizes da OMS. O caso demonstra-se como exemplar sobre as variadas formas de interação das conjunturas internas e externas, cujos resultados incidem diretamente sobre as possibilidades de alinhamento entre programas nacionais e globais.

Deve-se ressaltar que as contribuições oferecidas pela coletânea aqui resenhada relacionam-se, primeiramente, à preciosa revisão bibliográfica elaborada na primeira seção do volume. Nesta medida, conceitos centrais do campo de estudos das políticas públicas, derivados de trabalhos de circulação editorial restrita, são compilados e disponibilizados não apenas como aportes conceituais pertinentes, mas ainda como esquemas interpretativos passíveis de testagem em contextos empíricos específicos, num quadro essencialmente sugestivo à elaboração de pesquisas futuras. Noutro sentido, os estudos empíricos disponíveis nas seções posteriores revelam a amplitude dos

objetos investigativos articulados em torno do eixo *políticas públicas*, permitindo aproximações com as diversificadas abordagens do tema, com as principais tendências de pesquisa na área e, sobretudo, com os diferentes enfoques epistemológicos que têm orientado o amadurecimento das investigações. Observa-se, neste caso, que os trabalhos selecionados conectam-se tanto a abordagens macroestruturais, referentes aos mecanismos institucionais que condicionam o desenvolvimento de políticas, quanto a perspectivas que valorizam o papel dos atores sociais e das ações individuais no âmbito destes processos políticos. O convite à leitura da obra fundamenta-se no êxito alcançado por seus organizadores: a compilação expressa o “estado da arte” do campo das políticas públicas no Brasil. Desse modo, demonstra-se como fundamental para cientistas sociais e pesquisadores de diversas áreas, cujos interesses estejam agrupados em torno das ações empreendidas pelos governos.