

Vaitsman J, Ribeiro JM, Lobato L. *Policy analysis in Brazil*. Bristol: University of Bristol; 2013.

Eliana Maria Labra¹

¹Fundação Oswaldo Cruz.

Os estudos reunidos no livro *Policy Analysis in Brazil*, editado sob os auspícios da International Library of Policy Analysis, constituem uma excelente e inédita contribuição nesse campo tão relevante e vasto, mas ainda insuficientemente explorado no nosso hemisfério. Trata-se de uma publicação pioneira tanto pelos seus conteúdos quanto pela proposta teórico-metodológica que embasou a análise das políticas examinadas ao longo dos capítulos que compõem a coletânea. Ressalta, em particular, a rigorosa conceituação de aspectos da análise de políticas que frequentemente são confundidos ou obliterados na literatura, na pesquisa e/ou nos currículos docentes. Deles, cabe mencionar a distinção entre análise de e para as políticas públicas; a diferenciação entre análise do processo de produção de políticas públicas e a avaliação de seus resultados ou impactos; e, a produção de conhecimento científico relativo à política pública em questão, tema este, aliás, examinado com rigor por Lindblom¹ no seu estudo clássico *O Processo de Decisão Política*.

O conhecimento produzido para o processo de decisão das políticas públicas no Brasil é o objetivo central das pesquisas que embasaram os artigos da coletânea, cada um deles devotado a uma política governamental específica e também do setor privado. Importante sublinhar, esse enfoque confere à publicação importância crucial para o avanço do próprio campo da *policy analysis* no país.

No que diz respeito à elaboração das políticas, é oportuno introduzir breves reflexões que permitem melhor aquilatar a relevância das contribuições dos autores do livro. Na literatura sobre *policy-making* têm proliferado enfoques e modelos teóricos visando a esquadriñar, entender e explicar os processos de produção e de implementação das políticas públicas em perspectiva nacional ou comparada. No entanto, a lógica interna e a capacidade heurística dos modelos têm sido objeto de prolongada polêmica. E não poderia ser de outra forma dado que se faz necessário incorporar novas variáveis à medida que os sistemas políticos e as sociedades se tornam mais complexos sob o imperativo da globalização econômica, das aceleradas inovações científicas, da revolução das TIC e demais transformações contemporâneas, como mostram Viana² e Labra^{3,4}.

A respeito dos recursos metodológicos para analisar o processo de produção das políticas públicas, firmou-se a diferenciação em fases ou etapas, identi-

ficadas aproximadamente como segue: surgimento de um problema que afeta a sociedade, o governo e/ou os mercados; inserção da questão na agenda governamental; formulação do projeto de lei; decisão propriamente dita, ou seja, escolha política entre alternativas de ação; implementação e monitoramento; e, avaliação. Embora esse processo seja bem conhecido, cabe ter presente que não é em absoluto sequencial nem linear; ao contrário, é muito incerto já que pode deter-se a qualquer momento; é intrinsecamente conflituoso porque envolve interesses contraditórios; e, é extremamente complexo, sobretudo quando se trata de políticas que, pela sua natureza e abrangência e/ou pela profundidade da mudança pretendida, poderão levantar novos problemas de vulto, a ponto de exigir reformulação parcial ou total da política.

Com relação aos atores de toda ordem que gravitam em torno de uma dada política pública, o conhecimento cabal de suas posições, expressas em discursos, documentos e outras formas, é imprescindível para fins analíticos. Em verdade, são esses atores os que, por vontade própria ou por encomenda, produzem a massa de informações, dados e conhecimento especializado que vão embasar o longo processo de debate, interação e ação durante a evolução das políticas. É preciso, portanto, identificar esses atores e seus valores, comportamentos e argumentos para entender o jogo de luzes e sombras que acompanha sempre e em qualquer lugar todo processo político de decisão. Todavia, o descortino desse processo está se tornando cada vez mais difícil devido à influência concomitante de uma variedade de fatores, por exemplo, a explosão de *issues* passíveis de se tornarem objeto de atenção política; a ingente massa de informações geradas sobre o tema em questão; e, a diversificação e o adensamento extraordinários da constelação de atores envolvidos, sejam eles indivíduos ou coletivos, públicos ou privados, nacionais, estrangeiros ou internacionais.

Tais assertivas estão bem ilustradas em “*Policy Analysis in Brazil*”, ressaltando o processo paradigmático de gestação, institucionalização, implementação e avaliação da Política Nacional de Saúde, consubstanciada no Sistema Único de Saúde (SUS). A propósito, vale assinalar que, nestes 24 anos de existência do SUS, todas as dimensões e variáveis possíveis de análise vêm se modificando radicalmente e aumentando de forma exponencial, tendência esta que defronta os pesquisadores com enormes desafios no momento de efetuar uma análise compreensiva e atualizada da política de saúde em toda sua extensão.

Das considerações acima, bem como dos estudos apresentados na coletânea, pode-se depreender uma importante lição: as transformações em magnitude,



abrangência e complexidade que têm alcançado as políticas públicas no Brasil imporiam particularizar ou recortar a análise segundo áreas, setores, tópicos e assim por diante. Em outras palavras, dado que as múltiplas dimensões externas e internas das políticas públicas vêm mudando com enorme rapidez e profundidade, pode-se concluir que no âmbito das teorias e metodologias de *policy analysis* é perfeitamente possível e pertinente fazer um balanço do “estado da arte”. Já no plano factual, concreto, do “estado da política”, sua apreensão tenderá a ser necessariamente parcial e pregressa.

Um último aspecto a abordar a respeito dos artigos de *Policy Analysis in Brazil* tem a ver com a reiterada constatação dos autores de que, em nosso país, essa área se caracteriza por um portentoso atraso em relação a outros, como os Estados Unidos da Norte-América, berço da ciência política moderna e da análise de políticas públicas. Ainda que óbvio, deve ser lembrado que tais desenvolvimentos nesse país frutificaram graças a sua emergência nos começos do século XX como potência mundial *pari passu* o fortalecimento continuado de suas instituições democráticas, o vigoroso crescimento de seus centros acadêmicos e a produção e divulgação de quantidade incomensurável de informações e conhecimento especializado de altíssimo nível, conforme analisa Lindblom¹. A nossa região mostra, ao contrário, que todas as nações oriundas da colonização ibérica e seu legado de dominação autoritária, predatória e excludente, têm tido um desenvolvimento político-institucional instável. No caso do Brasil, entre 1930 e meados de 1980 o país viveu 36 anos sob regimes ditatoriais que, além de suprimirem os direitos civis e políticos e

coibirem o florescimento intelectual, acadêmico e científico, formularam e impuseram à cidadania de forma autocrática suas próprias políticas públicas.

Não é de estranhar, por consequência, que o campo da análise de políticas não tenha tido um avanço diferente do constatado em *Policy Analysis in Brazil*. Todavia, conforme reiteram os autores, com o advento da democracia e a promulgação da Constituição de 1988 se inaugurou um efervescente cenário intelectual e acadêmico. A esta nova etapa haveria que acrescentar a relevante expansão dos programas governamentais de bolsas para estudos de pós-graduação *stricto sensu* no exterior, o qual possibilita profícuo intercâmbio intelectual de um número importante e crescente de profissionais devotados a inovar no campo da docência e da investigação em políticas públicas. Sem dúvida, a elaboração e a publicação de *Policy Analysis in Brazil* é produto desse instigante e promissor clima intelectual, a par que constitui um marco para o desenvolvimento da área no nosso país.

Referências

1. Lindblom CE. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; 1981.
2. Vianna AM. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Rev de Administração Pública* 1995; 24(4):5-43.
3. Labra ME. Padrões de Formulação de Políticas de Saúde no Chile no Século XX. *DADOS* 2000; 43(1):153-182.
4. Labra ME. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: Uma Revisão. *Physis* 1999; 9(2):131-166.