

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IGUALDADE E INCLUSÃO SOCIAL

Data de submissão: 05/02/2024

Data de aceite: 01/02/2024

Rosana Maria dos Santos

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)
Recife -PE

<http://lattes.cnpq.br/3900261605147923>

Rafael Cipriano de Souza

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Recife – PE

<http://lattes.cnpq.br/0215029324530420>

RESUMO: O artigo tem por objetivo problematizar o papel das políticas públicas como instrumento de igualdade e inclusão social. As políticas públicas podem ser concebidas como decisões políticas que, ao serem executadas pelo poder público e/ou pela sociedade civil, buscam atender às demandas da sociedade, cooperando com a resolução de problemas compreendidos como sendo de interesse da coletividade. Partindo desse pressuposto, o artigo apresenta os fundamentos teóricos que consubstanciam a existência das políticas públicas, abordando os elementos constitutivos do Estado Moderno, passando pelas forças que levaram ao surgimento dos direitos sociais, culminando com as políticas

públicas, especialmente as políticas sociais, as quais têm o papel de assegurar a concretização dos direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Sociais, Estado, Inclusão Social, Políticas Públicas.

ABSTRACT: The article aims to problematize the role of public policies as an instrument of equality and social inclusion. Public policies can be conceived as political decisions that, when carried out by public authorities and/or civil society, seek to meet the demands of society, cooperating with the resolution of problems understood to be of interest to the community. Based on this assumption, the article presents the theoretical foundations that substantiate the existence of public policies, addressing the constituent elements of the Modern State, passing through the forces that led to the emergence of social rights, culminating in public policies, especially social policies, which have the role of guaranteeing the realization of social rights.

KEYWORDS: Social Rights, State, Social Inclusion, Public Policies.

DO ESTADO MODERNO AOS DIREITOS SOCIAIS

Entender a conjuntura que inspirou o surgimento das políticas públicas, bem como os fundamentos teóricos no que tange ao seu ciclo de formação, significa compreendê-las dentro de um contexto que não dispensa às discussões acerca do Estado Moderno e seus desdobramentos, do liberalismo e neoliberalismo e dos direitos sociais.

No que se refere ao Estado Moderno, Dallari (2016), o caracteriza pela união de quatro elementos essenciais: o povo (conjunto de pessoas que se reúnem com intuito organizacional, estabelecendo um vínculo jurídico com o Estado), o território (espaço físico onde o Estado exerce o seu poder de império), a soberania (capacidade de autodeterminação, gozando de plenos poderes) e a finalidade (consecução do bem comum). Para o autor, dentre esses elementos o povo assume um papel vital, sendo a própria razão de ser do Estado¹, ou seja, não haveria Estado sem pessoas e é para elas que este se organiza administrativa e politicamente, garantindo direitos e estabelecendo deveres.

Por essa ótica, as pessoas são ao mesmo tempo sujeitos de direitos (sendo objeto da atividade estatal) e sujeitos de deveres (cooperando com a formação da vontade do Estado). Desse modo, as características do Estado Moderno colocam o povo no centro da formação do Estado, cabendo às pessoas, coletivamente, definirem os rumos desse Estado, fiscalizando-o, controlando-o e exigindo mudanças, sobretudo quando suas atividades não estão fundadas no interesse público.

Nos Estados Unidos e, principalmente, na Europa foram as pessoas que, clamando por mudanças, colocaram abaixo a concepção do Estado Absolutista, visto que este mostrou-se ineficaz na concretização da finalidade estatal, fomentando o surgimento, a partir do século XIX, do Estado Democrático. Essa nova organização de Estado foi fortemente influenciada pelas teorias de John Locke e Jean-Jacques Rousseau e pelas revoluções inglesa, americana e francesa. Buscava-se a imposição de barreiras ao poder estatal, a garantia constitucional dos direitos fundamentais e a livre manifestação econômica.

Os ideais de um Estado Democrático, inicialmente, não se efetivaram na vida real das pessoas, posto que o poder estatal apenas foi transferido das mãos de uma classe social para outra. Os direitos foram garantidos apenas formalmente e o liberalismo econômico conduziu o Estado ao mínimo de participação na prestação de serviços públicos e na regulamentação e fiscalização das atividades executadas pela iniciativa privada, ou seja, na prática, o governo do povo, como ilustra o significado da terminologia democracia, não foi para o povo, mas apenas para os burgueses. Potrich (2013, p.4) aponta que:

O modelo liberal de Estado tinha como características o não intervencionismo, atuando apenas na proteção das liberdades individuais. No decorrer do tempo, a ausência de controle sobre os efeitos socialmente indesejáveis da livre atuação dos agentes econômicos privados provocou imensas desigualdades

¹ Segundo Dallari (2016, p.121) o Estado é “[...] a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

sociais, levando a grande maioria da população a viver em condições de absoluta miserabilidade e degradação, sem efetiva possibilidade de exercício de grande parte dos direitos, os quais, nesta condição, eram reduzidos a direitos meramente formais.

Essa conjuntura agravou-se ainda mais com a expansão da industrialização e o fortalecimento do capitalismo, de tal forma que grande parte da população mundial passou a viver em condições precárias, sem saneamento básico, educação e outros direitos. Nesse contexto, as exigências das classes populares, especialmente, a classe operária que, através dos sindicatos, lutaram por dignidade humana no âmbito do trabalho, efetivação e igualdade de direitos e melhor organização e funcionamento do Estado, contribuíram, notadamente, nos países desenvolvidos, para o enfraquecimento do liberalismo econômico, fomentando os ideais de um Estado de bem-estar social (*Welfare State*), ou seja, um Estado que garantisse as condições de existência da sua população, não só no campo do trabalho, mas no âmbito da educação, segurança, saúde.

Foi a partir desse contexto do Estado provedor europeu que se deu o fortalecimento dos direitos fundamentais ao redor do mundo, sobretudo os que se enquadram na categoria dos direitos sociais ou direitos de segunda dimensão. No entanto, a crise do *Welfare State*, a partir do final da década de 1970, acabou culminando em barreiras à concretização desses direitos, tendo em vista o fortalecimento dos ideais neoliberais², pelos quais o papel residual do Estado defendido pelo liberalismo é retomado com mais força³.

No Brasil, os direitos sociais só começaram a ser reconhecidos por volta da década de 1930, constituindo-se em ações isoladas nos campos dos direitos trabalhista e previdenciário, logrando espaço próprio no texto constitucional apenas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), definindo em seu art. 6º que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Nesse sentido, a essência dos direitos sociais, aliados aos direitos civis e políticos é a consecução da finalidade que sintetiza a existência do próprio Estado. Diferentemente dos direitos fundamentais de primeira dimensão, os direitos sociais exigem do poder público uma prestação positiva, de modo a concretizar o princípio da igualdade, ainda que diante dos efeitos do neoliberalismo. Para Lenza:

Os direitos sociais apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida, estando, ainda, consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1.º, IV, da CF/88). LENZA (2016, p.1295)

2 De acordo com Bedin (2002, Apud MACHADO, 2003), os ideais neoliberalismo consolidaram-se e expandiram-se para o mundo, enquanto modelo econômico, político e jurídico, a partir dos anos 1980.

3 Machado (2003, p. 90) esclarece que: “Tanto o liberalismo quanto o neoliberalismo possuem as mesmas ideias básicas, presentes em Adam Smith, Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek, lutando por menos Estado e mais mercado, sendo favoráveis ao individualismo e contrários ao igualitarismo”.

Nessa perspectiva, não são as políticas públicas meros instrumentos por meio dos quais os indivíduos classificados como hipossuficientes têm acesso aos serviços públicos. São as políticas públicas a única forma de tornar os indivíduos iguais, não apenas formalmente, mas materialmente. São as políticas públicas os recursos que permitem ao povo sentir-se parte de um Estado Democrático de Direito.

Naturalmente que a inclusão dos anseios da coletividade no debate público não prescinde da participação da sociedade organizada, em seus diferentes níveis e estrutura, na arena política, tendo em vista que as normas jurídicas e as políticas públicas são forjadas a partir da interseção de interesses (individuais e coletivos), os quais são postos em discussão tanto pela classe política como pelos agentes coletivos, conforme preceituam os ensinamentos de Habermas (2002).

Ao escrever sobre a luta por reconhecimento no Estado Democrático de Direito, Habermas faz uma reflexão a respeito das constituições modernas, notadamente no que tange à orientação individualista sob a qual tais constituições estão fundadas. Na compreensão do autor, “As constituições modernas devem-se a uma idéia advinda do direito racional, segundo a qual os cidadãos, por decisão própria, se ligam a uma comunidade de jurisconsortes livres e iguais” (HABERMAS, 2002, p.229).

A estruturação dessas constituições insere-se em um contexto histórico e os dispositivos que delas fazem parte decorrem da manifestação de vontade ou do silêncio dos indivíduos que participam direta ou indiretamente das suas construções e/ou alterações. Assim, os princípios, os direitos e os deveres que formam a estrutura das constituições atingem a sociedade em sua totalidade. Para Habermas (2002, p.229), “A constituição faz valer exatamente os direitos que os cidadãos precisam reconhecer mutualmente, caso queiram regular de maneira legítima seu convívio com os meios do direito positivo.”

É no âmbito dessa conjuntura que Habermas apresenta a figura dos agentes coletivos. Na perspectiva do autor, as constituições modernas são orientadas para garantia dos direitos individuais, conferindo pouco espaço aos direitos de natureza coletiva. Para Habermas, enquanto os direitos individuais são reivindicados frente a um tribunal, por meio das ações judiciais, os direitos da coletividade são viabilizados pelos agentes coletivos que, no bojo das arenas políticas, “[...]discutem sobre objetivos coletivos e acerca da distribuição dos bens coletivos” (2002, p.230).

CAMPO CONCEITUAL E TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “política”, se por uma perspectiva confere à expressão “política pública” certo receio, principalmente no atual contexto político em que o Brasil se encontra inserido, por outro lado faz das políticas públicas a sua razão de ser. Essa versatilidade da palavra política está relacionada com a sua etimologia, tendo em vista que, no inglês, para cada conotação há uma palavra que a represente, enquanto no português, os significados são

grafados com uma mesma palavra. Assim, segundo Frey (2000) para o termo em inglês *polity* a palavra política representa a ordem constitucional de um Estado, já o termo *politics* significa política como processo político, enquanto *policy* faz referência a decisão e ação governamental. Ao reconhecer a existências dessas três dimensões conferidas à palavra política, Chrispino (2016) alerta para o grau de interdependência que há entre elas, de modo que os contextos político, social, jurídico e econômico podem impactar sobremaneira as políticas públicas, não havendo um fator que se sobressai sobre os demais.

Apesar de não haver uma única definição para expressão “políticas públicas”, conforme ilustrado na tabela 1, observa-se que entre os conceitos defendidos pelos estudiosos do tema há certa similaridade, sobretudo quanto a relação entre a responsabilidade do governo e a finalidade precípua do Estado.

AUTOR	CONCEITO
Amabile (2012, p.390)	Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade.
Azevedo (2003, p. 38)	“Política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.”
Berque (2011 apud CHRISPINO, 2016, p.20)	“Conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público.”
Chrispino (2016, p. 19)	“Ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade.”
Couto (2005, P.96)	“É política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário.”
Di Pietro (2016, P.902)	“Políticas públicas são metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para consecução de interesses públicos que lhe incube proteger.”
Dye (1972 apud SECCHI, 2013, P.5 -6)	“Tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer.”
Höfling (2001, P.31)	“É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.”
Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, P.24)	“Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.”
Mead (1995 apud SOUZA, 2006, P.24)	“Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.”
Peters (1986 apud SOUZA, 2006, P.24)	“Somadas atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.”
Souza (2006, P.26)	“Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).”
Secchi (2013, p.2)	“Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.”

Tabela1 – Exemplos de conceitos de políticas públicas

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisas bibliográficas.

No âmbito dos conceitos apresentados, observa-se que o entendimento das políticas públicas enquanto ação ou omissão, apresentado por Dye e Azevedo, encontra-se superado, de modo que a omissão do Estado frente a uma demanda de interesse público não se caracteriza mais como uma política pública, consoante registra Secchi (2013, p.6):

A partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer problema, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade.

Por esta ótica são políticas públicas as ações que formalmente forem declaradas como tal, ainda que materialmente não guardem tais características, seja pela ausência de execução ou pela sua ineficiência, de modo que tais políticas não prescindem a necessidade da declaração de vontade por parte dos governantes.

Ressalta-se, ainda, que, na concepção de Secchi (2013), há duas abordagens distintas quanto à competência na execução das políticas públicas. A abordagem estatista ou estadocêntrica (defende que a responsabilidade é unicamente do Estado) e a abordagem multicêntrica ou policêntrica (a competência é comum entre Estado e sociedade). Segundo o mesmo autor (2013, p. 2 – 3):

A abordagem estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. A abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organizações multilaterais, **redes de políticas públicas** (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas [...]. Grifos do autor.

Se a finalidade do Estado está em atender a coletividade, razão de ser do Estado, dele requerendo demandas e, ao mesmo tempo, dele participando, então são naturais as considerações da abordagem multicêntrica. Na visão de Chrispino (2016, p. 62), a rede de políticas públicas é entendida como: “[...] a reunião circunstancial de instituições, cidadãos ou grupo organizado de cidadãos, oriundos dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade, em torno de uma política pública de interesse comum, quer em sua etapa política, quer em sua etapa administrativa”. Assim, são políticas públicas as decisões políticas que, ao serem implementadas pelo governo e/ou pela sociedade civil, visam atender ao interesse público.

O campo de estudo das políticas públicas é recente e, de modo geral, sua origem perpassa por dois caminhos. O primeiro diz respeito às políticas sociais, cujo nascimento se deu no continente europeu, sendo a frente de atuação dos governos na consecução do

papel do Estado diante dos direitos sociais conquistados pelos cidadãos. O segundo trata das políticas públicas enquanto disciplina acadêmica, originando-se nos Estados Unidos, sendo inserida como um dos ramos das ciências políticas. Assim, enquanto nos Estados Unidos os estudiosos buscavam compreender como e porque o governo optava por essa ou aquela ação, nos países desenvolvidos da Europa as ações governamentais buscavam a efetivação do Estado de bem-estar social (SOUZA, 2007).

Ao longo do tempo, o estudo das políticas públicas evidenciou-se como uma área dinâmica, sendo dotada de interdisciplinaridade, uma vez que passou a manter conexão com outras áreas do conhecimento, como economia, administração pública, orçamento público, sociologia e direito. Além disso, a própria categorização das políticas públicas como uma subárea das ciências políticas, revela sua íntima relação com as decisões governamentais. Consoante o entendimento de Chrispino (2016, p. 22):

[...] a política pública nasce no universo das ciências políticas e, como tal, deve comporta-se com a mesma dinâmica e mesmos valores que transpassam a política, [...]. Logo, é certo dizer que criatura (políticas públicas) e criador (política) possuem ligações intrínsecas que devem permitir analogias quase perfeitas.

No Brasil, o estudo e o planejamento de ações voltadas à concretização dos direitos sociais chegaram com atraso, datando do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, impulsionado, sobretudo, pela pressão exercida sobre o poder público pela sociedade civil organizada, a qual, lutando pelo fim da ditadura militar, buscou melhorias nas condições de vida e efetividade no exercício da cidadania.

Com a democratização do país e a promulgação, em 1988, da nova Carta Magna do Estado brasileiro, a qual, desde o seu preâmbulo, comprometeu-se a assegurar o exercício dos direitos sociais, consagrando, dentre os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, a CF de 1988 representa mais que uma coleção de direitos, na medida em que define, em seu art. 3º, que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

À vista disso, o compromisso assumido pelo Estado brasileiro através da Constituição Cidadã de 1988 aponta não só para garantia de direitos, mas também para solução das desigualdades socioeconômicas.

A CF/88, ao estabelecer a igualdade enquanto princípio e direito fundamentais, sinaliza aos indivíduos a ideia tanto de uma garantia de aspectos positivos, na medida

em que a igualdade é tida como objetivo a ser perseguido pela República Federativa do Brasil (conforme art. 3º); como de aspectos negativos, uma vez que determina, em seu art. 5º, a sua inviolabilidade. Esse duplo conteúdo da igualdade aplica-se, inclusive, aos direitos sociais consagrados no art. 6º da CF/88, dentre os quais se encontra o direito à educação, de modo que cabe ao Estado não apenas ofertar educação à população, mas também promover a redução das desigualdades no que tange ao contexto de acesso e de permanência, a fim de que a igualdade ao referido direito fundamental goze da inviolabilidade constitucionalmente instituída.

No âmbito do direito social à educação a efetivação das políticas públicas é essencial, sobretudo sob a ótica das peculiaridades da educação brasileira, cuja origem é marcada pelo acesso apenas às elites econômicas. Com isso, não basta a simples previsão constitucional do direito à educação, sem que também sejam asseguradas as condições que permitam aos estudantes estudarem adequadamente.

A partir dessa compreensão, a concretização das políticas públicas educacionais mostra-se indispensável tanto para redução das desigualdades no contexto da educação, como para que seja oportunizado às pessoas dos segmentos sociais menos favorecidos as mesmas condições de desenvolvimento social, econômico e cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou problematizar o papel das políticas públicas como instrumento de igualdade e inclusão social, partindo das discussões relativas às origens dos direitos sociais e passando pela substancialidade das políticas públicas.

A essencialidade das políticas públicas encontra fundamento na própria formação de um Estado Democrático de Direito, no qual a concretização dos direitos sociais constitui elemento basilar para construção de uma sociedade justa e igualitária, sobretudo nos países em desenvolvimento, onde as desigualdades socioeconômicas comprometem o próprio exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de (et. al.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da pedagogia** [livro eletrônico]: geral e Brasil. São Paulo: Editora Moderna, 2012.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

CHRISPINO, Alvaro. **Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, 65, p. 95 – 135. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n65/a05n65.pdf> .Acesso em: 02/02/2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

HABERMAS, Jurger. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. Edições Loyola, São Paulo, 2002.

POTRICH, Felipe Bittencourt. Efetividade dos direitos sociais, reserva do possível e seus limites. **Revista Virtual da AGU**, ano XIII, nº 140, outubro. 2013. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265573 Acesso em: 02/02/2024.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto; JUNIOR, José Paulo M. (Orgs). **Introdução á política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, nº 21 – jun de 2000, p. 211 – 259. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>. Acesso em: 02/02/2024.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACHADO, Aquidaban F. Políticas públicas no estado do bem-estar social e no neoliberalismo: Alguns Aspectos. **Revistas unijui**, Ano XI nº 20, jul./dez. 2003 Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/viewFile/739/456>. Acesso em: 02/02/2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CengageLearnig, 2013.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.