

Livro Eletrônico

www.igepp.com.br

Prof.^a Dra. Maria das Graças Rua

Eixo 2 – Bloco 05

**[Concurso Público Nacional Unificado
2024]**

O processo de elaboração e implementação de políticas públicas: problemas, dilemas e desafios. Arranjos institucionais para implementação de políticas públicas. Instrumentos e alternativas de implementação, como fundos consórcios e transferências obrigatórias.



CONTEÚDO

1. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	3
2. MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO	9
2.1. MODELO TOP-DOWN	9
2.2. O MODELO BOTTOM-UP	19
3. AS TEORIAS “HÍBRIDAS”	31
4. PROBLEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
5. DILEMAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
6. INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	52
7. OS INSTRUMENTOS POLÍTICOS	53
8. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: RECURSOS DE INFORMAÇÃO	56
9. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: BASEADOS NA AUTORIDADE	57
10. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: BASEADOS NO TESOURO	59
11. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: BASEADOS NA ORGANIZAÇÃO	61
12. AS CAUSAS DA ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS E DOS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO	64
13. OS INSTRUMENTOS E ALTERNATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	69
14. INSTRUMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS DE IMPLEMENTAÇÃO	70
15. ALTERNATIVAS TÉCNICO-INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	100
16. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

1. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A rigor, **uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema**, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc.

Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.

Ou seja, **não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação**. E também **não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação**.



O que é que assegura que uma decisão se transforme em ação em regimes democráticos?

A **efetiva resolução dos principais pontos de conflito** (*issues*) envolvidos naquela política pública. Essa "efetiva resolução" **pressupõe que não existem soluções tecnicamente perfeitas** e acarreta aquilo que politicamente se considera uma "boa decisão" – uma decisão da qual todos os atores envolvidos acreditem que saíram ganhando alguma coisa e da qual nenhum deles acredite que saiu completamente prejudicado. Dessa sorte, a ausência de ganhos e de prejuízos reais em um momento específico deveria estar demarcada àqueles atores que não são capazes de mobilizar recursos de poder para impedir que a decisão se transforme em ação.

Essas considerações remetem à discussão da implementação de políticas públicas. O estudo das relações entre a formulação de uma política pública e sua implementação foi inaugurado com a publicação da obra *“Implementation – how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes”*, de Jeffrey L.PRESSMAN e Aaron B. WILDAVSKY, em 1973.

Os autores mencionam que, no estudo de políticas públicas, **parece haver algo como um "elo perdido"¹, entre as decisões tomadas na formulação e a avaliação dos resultados: a implementação.**

Cabem, então, algumas indagações iniciais:

- **O que é implementação?**
 - **Por que algumas políticas públicas são implementadas e outras não?**
 - **Por que algumas políticas públicas atingem seus objetivos e outras não?**

Algumas tentativas de se responder a essas indagações serão estudadas nesse texto.

¹ Em que pese ser indubitavelmente importante entender o processo que se definiu como implementação de políticas públicas, na realidade, a separação entre esse e as demais “fases” – como a formulação, a decisão e a avaliação – é um recurso heurístico, mais relevante para fins de análise do que um fato real. Como assinala SANTOS (1993), a implementação “é a decisão em processo”, não sendo possível demarcar onde se inicia e onde se encerra cada “fase”.



Primeiramente, **a implementação²** é, em si mesma, um processo de diversos estágios, que visam concretizar decisões básicas, expressas, a seu turno, em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões – que correspondem à formulação da política pública – identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução. **A implementação**, portanto, **compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública**, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos.

SARAVIA (2006, p. 143-145) descreve a implementação como sendo:

“constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política”.

Ela abrange a elaboração de todos os planos, programas e projetos e o recrutamento e o treinamento dos que irão executar a política. Esse autor distingue a implementação da execução, que define como “o conjunto das ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política”. A execução contém o estudo dos obstáculos que poderão inviabilizar a consecução dos resultados, sobretudo a análise da burocracia.

Na prática, **a implementação pode ser compreendida como um conjunto de decisões e de ações realizadas por grupos ou indivíduos**, de natureza pública ou privada, **as quais são**

² A nomenclatura da área de políticas públicas utiliza somente a palavra “implementação” de políticas, não se adota o termo “implantação”.

direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões precedentes sobre políticas públicas.

Em outras palavras, **trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel** – onde expressa apenas intenções – e tornar-se intervenção na realidade. **Sem implementação, não haveria política pública.**

A implementação, contudo, vai muito além da simples execução das decisões inicialmente tomadas. Mesmo já tendo havido um processo decisório durante a formulação da política pública, sua implementação não somente enseja execução, como também requer novas decisões. Isso resulta do fato de que, na formulação são selecionadas alternativas que definem apenas os dispositivos gerais e iniciais e os arranjos preliminares para que algo venha a ser executado posteriormente. Muitas outras questões exigirão decisões subsequentes ao longo da trajetória de qualquer política pública. Por isso, é importante ter em mente que as decisões não se encerram durante a formulação – se estendem por todo o período de vigência de uma política pública.

A teorização sobre a implementação ainda hoje se mostra relativamente pouco densa, quando comparada à profusão de modelos de formulação de políticas públicas. Michael HILL e Peter HUPE (2010) atribuem as limitações teóricas à prevalência, entre os pesquisadores, do seu papel de “aconselhar” os *policy-makers*. Já Bernardo KLIKSBURG (1994) argumenta que as deficiências teóricas no campo dos estudos de implementação aparentemente decorrem de um conjunto de entendimentos tácitos que prevaleceram durante longo tempo, particularmente no meio acadêmico latino-americano, tais como:

- a) sendo expressão da autoridade pública, o que fosse decidido – e formalizado em diplomas legais – seria automática e necessariamente realizado;
- b) a implementação consistiria exclusivamente na execução de decisões previamente tomadas;
- c) a implementação corresponderia a procedimentos de natureza técnica e despolitizada;
- d) sendo a implementação conduzida por burocratas, configuraria apenas o cumprimento de comandos superiores, não guardando espaço para novas ideias e tratamentos, nem para relações de conflito e de poder.

A tudo isso se somavam os enormes desafios de teorizar acerca de um objeto tão multifacetado e diversificado, visto que cada área de política pública e cada política pública em si pode apresentar configurações e dinâmicas totalmente peculiares.

Diante disso, o primeiro ponto a enfatizar é o de que **a implementação não ocorre automaticamente**. Seja qual for a política pública em foco, uma coisa é certa: o conhecimento dos objetivos e das normas só oferece uma noção geral do que, de fato, terá que ser feito pela(s) agência(s) implementadora(s) e não informa quanto esforço será necessário para obter a cooperação e a adesão dos diversos atores afetados pela política pública. Conforme mostra a literatura sobre políticas públicas, como regra, entre outros aspectos, **as decisões podem apresentar ambiguidades, os objetivos podem ser estabelecidos em função dos meios** (e não o inverso, como supõem as abordagens racionalistas) **e podem ser reformulados** e redimensionados o tempo todo, **de tal maneira que**

muito frequentemente os atores não sabem o que estão implementando.

Com efeito, principalmente **quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo** – federal, estadual, municipal –, diferentes regiões de um mesmo país ou, ainda, diferentes setores de atividade, **a implementação pode se mostrar uma empreitada bastante problemática**, já que o controle de seu processo se torna mais complexo. Mesmo quando se trata apenas do nível local, há de se considerar a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas para o sucesso da implementação. Ordinariamente, caso a ação dependa de numerosos elos numa cadeia de implementação, o grau necessário de cooperação entre as organizações para que essa cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isso não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a grandes fracassos.

O processo de implementação de uma política pública precisa ser acompanhado, entre outras razões, **para que seja possível identificar por que muitos casos dão certo, enquanto muitos outros dão errado** entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto. É possível apresentar muitas perguntas sobre a implementação, mas **há três grupos de questões especialmente significativas:**

a) Em que medida os objetivos foram atingidos? Em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos?

b) Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação?

c) Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias, etc.?

2. MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A maneira como a implementação de políticas públicas é analisada tem sido objeto de uma grande polêmica na Ciência Política. O embate ocorre entre duas principais abordagens, que exprimem esforços para compreender a realidade e também para aconselhar os envolvidos na implementação sobre como melhor conduzi-la. São elas os denominados “Modelo *Top-Down*” (“Modelo de Cima para Baixo”) e “Modelo *Bottom-Up*” (Modelo “de Baixo para Cima”). Hoje, o campo de estudos compreende uma terceira geração, descrita como “Modelos Híbridos”.

2.1. MODELO TOP-DOWN

O **Modelo *Top-Down*** enseja a concepção mais generalizada entre as teorias de implementação. Esse é o modelo resultante dos primeiros estudos a respeito de implementação, desenvolvidos por PRESSMAN e WILDAVSKI (1973), sendo mais tarde adotado por autores como Donald S. VAN METER e Carl E. VAN HORN; Eugene BARDACH; Brian HOGWOOD e Lewis GUNN; Paul SABATIER e Daniel MAZMANIAN, entre outros.

Em grande parte, a primazia do **Modelo *Top-Down*** se deve às suas **afinidades com o pensamento racionalista, por um lado; e, por outro, com o modelo weberiano de organização burocrática.**



Da vertente racionalista origina-se a concepção de que a implementação consiste em um conjunto ordenado de atividades-meio para alcançar objetivos previamente estabelecidos.



E do modelo weberiano de burocracia advém a perspectiva da implementação como um sistema de

comandos centralizados e hierárquicos associados a uma estrita separação entre política e administração.

O **Modelo *Top-Down*** – também conhecido como **“Implementação Programada”** – tem como ponto de partida a asserção de que a **implementação se inicia com uma decisão do governo central**, a qual **define a relação entre os objetivos da política pública** – determinados pelas lideranças políticas – **e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos.**

Os termos **“implementadores”** ou **“organizações/agências/agentes implementadores”** denotam **a burocracia pública**, que são os principais atores instituídos pelo poder público para atuar na execução da política pública. Nessa concepção, portanto, a implementação cabe especificamente aos burocratas, cuja margem de decisão limita-se aos aspectos operacionais e que devem se manter fiéis aos objetivos originais da política (*policy*). Dessa forma, seria possível assegurar que as políticas fossem executadas de maneira tão acurada quanto possível.

Dessa sorte, **a implementação não representa uma preocupação das lideranças políticas, que, tomando-a como dada, se ocupariam apenas da formulação da política pública.**

O **Modelo *Top-Down*** reproduz, assim, **a noção weberiana de que há uma nítida separação entre a política (*politics*) e a administração.** Essa última seria despolitizada, como se os seus agentes públicos não tivessem projetos, preferências e até clientelas políticas e atuassem puramente segundo o princípio da obediência às normas e às determinações dos políticos.

Afilados ao Modelo *Top-Down*, VAN METER e VAN HORN (1975) assumem que a implementação é um processo que supõe uma decisão inicial sobre política pública. Os autores propuseram-se a elaborar uma teoria destinada a esclarecer as causas das dificuldades da implementação de diferentes políticas públicas.

Para tanto, adicionaram ao Modelo *Top-Down* **duas variáveis não consideradas por seus predecessores, capazes de afetar decisivamente a implementação de uma política pública:**

- a) a extensão da mudança pretendida com uma política pública; e
- b) o grau de consenso em torno dos seus objetivos.

A partir dessas variáveis os autores formulam a hipótese de que:

"a implementação será mais exitosa quando a mudança pretendida for pequena e o grau de consenso em torno da política pública for elevado".

Embora partidários do Modelo *Top-Down*, **VAN METER e VAN HORN acentuam a relevância da conformidade e do consenso dos "subordinados" na implementação da política pública.** No entanto, diferentemente dos partidários do Modelo *Bottom-Up*, para eles, a participação tem importância decisiva no processo de implementação e não no estágio de formação da política pública. Lançando mão da imagem do "jogo da implementação", Eugene BARDACH (1977), por sua vez, ultrapassou as fronteiras do Modelo *Top-Down* em sua concepção original quando reconheceu o caráter político do processo de implementação. Esse autor argumenta que **a implementação abarca diversos tipos de jogos e que, para obter êxito, os formuladores de política pública devem ser capazes de estruturar o jogo da implementação de modo inteligível aos atores nela envolvidos.**

Dessa forma seria menos provável que as dúvidas quanto aos objetivos de uma política provocassem distorções na sua implementação. Por fim, o autor sustenta que **uma implementação bem sucedida exige acompanhamento.**

Segundo Michael HILL e Peter HUPE (2010), aderindo à posição de aconselhamento aos *policy-makers*, Brian HOGWOOD e Lewis GUNN (1984) identificaram **dez condições para que a implementação leve à realização efetiva da política pública de acordo com os objetivos dela pretendidos:**

I) as circunstâncias externas à agência implementadora de uma política pública específica não devem impor restrições que a desvirtuem;

II) a implementação deve dispor de tempo e de recursos suficientes (como recursos humanos, materiais, financeiros, tecnológicos, etc.);

III) não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível. Ou seja: os recursos necessários a cada fase da implementação da política pública devem estar disponíveis no tempo, no espaço e no montante suficientes;

IV) a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta). Na ausência dessa relação lógica de causalidade, implementadores e sociedade em geral não entenderão os motivos e significados da política pública e sua implementação poderá ser dificultada;

V) essa relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, esses devem ser mínimos. A relação causal subjacente a uma política pública deve ser a mais simples e clara possível;

VI) deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para alcançar seus objetivos; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência entre elas deverá ser mínima em número e em importância. A implementação da política deve ser centralizada em um só órgão ou em poucos órgãos independentes para que as ações de um deles não imponham dificuldades às ações dos demais;

VII) deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos pela política pública e essa condição deve permanecer durante todo o processo de implementação. Caso não haja entendimento dos objetivos e concordância em relação a eles, poderá haver reações adversas à implementação;

VIII) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante. Desse elemento deriva a percepção de que a implementação é um processo, já que existe uma ordenação entre as tarefas previstas; e, mais importante: cada agente implementador saberá exatamente como agir em cada momento;

IX) é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa. Em outras palavras, a implementação requer um eficaz sistema de comunicação, bem como um arranjo de coordenação intra e intergovernamental;

X) os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus subordinados. Ou seja: a implementação deve reger-se por um sistema hierárquico, com uma cadeia de comando inequívoca, que estabelece o espaço de discricção apropriado para cada um dos seus níveis.

Essas dez condições podem ser resumidas em quatro variáveis correlatas, relevantes para o sucesso da implementação:

- a) a natureza da política pública não deve admitir ambiguidades;
- b) na estrutura de implementação da política, os elos da cadeia devem ser mínimos;
- c) deve-se prevenir (evitar ou impedir) interferências externas na execução da política; e
- d) deve haver controle administrativo sobre os atores abrangidos na implementação.

No **ModeloTop-Down**, especialmente quando se trata das variáveis “c” e “d”, deve considerar-se a possibilidade de os diferentes tipos de política pública e de arenas políticas afetarem a implementação.

Os **vários tipos de políticas e de arenas políticas envolvem participantes diversos**, com distintos níveis de engajamento e com variável intensidade das preferências, conforme o que esteja em jogo no momento. Assim, **alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar**, podem ter maior ou menos probabilidade de interferência externa, etc.

POR EXEMPLO: a **implementação das políticas redistributivas pode enfrentar muito mais obstáculos que a das políticas distributivas**; já as políticas regulatórias podem ser mais, ou menos, bem sucedidas, a depender da intensidade do conflito. No que tange à variável “d”, os partidários do *ModeloBottom-Up* mostram quão precário pode ser tal controle.

Adeptos do **ModeloTop-Down, SABATIER & MAZMANIAN** (1980), a seu turno, **indicam seis condições para que uma política pública possa ser implementada com sucesso:**

- I)** a legislação deve expressar objetivos claros e consistentes ou, pelo menos, definir critérios para solucionar conflitos entre objetivos;
- II)** a legislação deve incorporar uma teoria que identifique os principais fatores causais que afetam os objetivos da política pública e proporcione aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos;
- III)** a legislação deve estruturar o processo de implementação de modo a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado. Isso abrange dotar as agências com a adequada integração hierárquica, o apoio em regras decisórias, os recursos financeiros suficientes e o acesso às autoridades que apoiam a política pública;
- IV)** os líderes da agência implementadora devem ter habilidades gerenciais e políticas suficientes e estarem comprometidos com os objetivos da política pública tal como definidos em lei;
- V)** a política pública deve ser ativamente apoiada por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chave durante o processo de implementação, com o Judiciário sendo simpático ou neutro;
- VI)** a prioridade dos objetivos não deve ser subvertida com o passar do tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por modificações em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Para **SABATIER & MAZMANIAN** (1980), **o mais importante papel da análise da implementação é identificar as variáveis que afetam a consecução dos objetivos da política** no curso de seu processo.

Essas **variáveis admitem três categorias:**

- a) a “tratabilidade” do problema a ser solucionado, que talvez seja a categoria mais substantiva na elucidação das dificuldades da implementação;
- b) a capacidade dos dispositivos legais de estruturar favoravelmente o processo da implementação; e
- c) os efeitos do contexto sobre o apoio aos objetivos da *policy*.

A tratabilidade do problema diz respeito ao grau de facilidade (ou dificuldade) para se lidar com um problema, devido a questões técnicas ou de qualquer outra natureza, como:

- I)** a diversidade do comportamento a ser mudado ou do serviço público a ser prestado, pois quanto mais complexo o comportamento ou o serviço público, mais difícil será a implementação;
- II)** o tamanho do público-alvo: quanto menor o grupo, mais fácil defini-lo e mais fácil mobilizá-lo;
- III)** a extensão da mudança comportamental necessária, porque quanto maior a mudança pretendida, mais obstáculos a implementação terá de vencer. São exemplos de mudança comportamental: no caso do Programa Bolsa Família, o cumprimento das condicionalidades. No trânsito, o respeito à prioridade dos pedestres na faixa, pelos motoristas. Na produção industrial, o cumprimento, pelas indústrias, de padrões de qualidade dos produtos. No comércio, a observância dos direitos dos consumidores pelos comerciantes.

SABATIER & MAZMANIAN (1980) sustentam que os problemas são mais “tratáveis” se:

- I)** existe uma teoria válida conectando a mudança comportamental à solução do problema, a tecnologia necessária existe e medir a mudança não é oneroso;

- II)** a variação no comportamento que causa o problema é mínima. Por exemplo: se, como no caso do trabalho infantil no Brasil, em uma região do país um problema possui causa econômica, enquanto em outra, o mesmo problema causa tem causa cultural, será mais difícil enfrentá-lo;
- III)** o público-alvo é uma minoria facilmente identificável em uma jurisdição política como, por exemplo, uma comunidade quilombola em um estado ou em um município;
- IV)** a mudança de comportamento necessária é reduzida, não exigindo que as práticas existentes sofram alterações radicais.

A análise da implementação deve considerar – além da tratabilidade – **a capacidade dos dispositivos legais da política pública de articular favoravelmente o processo de sua implementação**. Isso ocorre por meio:

- da definição dos objetivos da política pública;
- da seleção das instituições implementadoras;
 - da previsão de recursos financeiros;
- do direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos (a burocracia implementadora); e
- da regulação dos critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação da sociedade.

Caso não haja um arranjo político-institucional claro, com a demarcação das competências dos implementadores e de regras precisas para reger o processo, **a política pública poderá permanecer apenas como uma formalidade, uma norma jurídica que não é aplicada no mundo real**.

O último elemento a afetar a implementação é o efeito das variáveis políticas do contexto no apoio aos objetivos da política pública. Trata-se da necessidade de apoio político e de legitimação da *policy*, sobretudo no referente aos seguintes processos:

- I) a necessidade de apoio político para superar os obstáculos à busca de cooperação entre muitos indivíduos (em especial a “burocracia do nível de rua”, que será comentada abaixo), vários dos quais podem considerar seus interesses adversamente comprometidos pelo êxito dos objetivos da política pública³;
- II) o efeito de mudanças das condições tecnológicas e socioeconômicas sobre o apoio do público em geral, dos grupos de interesse e dos poderes públicos (Executivo e Legislativo), aos objetivos da política.

Em suma, **o Modelo *Top-Down* afirma haver uma relação causal direta entre as políticas públicas e seus efeitos, e sustenta que os impactos das ações dos implementadores nos produtos das políticas** (“*delivery*” ou “entregas”, os bens e os serviços que uma política pública produz) **são pouco expressivos.**

Por conseguinte, **o resultado das políticas públicas não depende das ações da burocracia**, mas de outros fatores próprios da sua concepção, das instituições, da autoridade e do contexto político. O que

³ Como adverte KLIKSBURG (1994), mesmo aqueles que serão indubitavelmente beneficiados por uma política pública podem não perceber esse benefício como tal. Um exemplo: o Programa TV-Escola no Brasil, destinado a aperfeiçoar os conhecimentos dos docentes nos temas de suas disciplinas, sofreu forte rejeição de muitos professores, que temiam que as videoaulas viessem a torná-los desempregados, ou que se sentiam ameaçados por não estarem familiarizados com o uso do controle remoto e do aparelho de gravação de videocassetes.

importa é a política pública possuir uma teoria causal explicativa adequada e objetivos claros. A implementação seria despolitizada, marcada apenas pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva, não deliberativa. Contudo, esse modelo admite a presença de “*déficits* de implementação”, quando a implementação acumula omissões e insuficiências, porque as normas aprovadas pelo Poder Legislativo não são completamente aplicadas pelo Executivo⁴.

2.2. O MODELO BOTTOM-UP

No início dos anos 1980, os estudos de políticas públicas começaram a mostrar que não apenas **as políticas que eram formuladas não eram executadas, como também eram implementadas de maneira completamente distinta do pretendido** e, ainda mais grave, **os resultados das políticas frequentemente não tinham relação com seus objetivos originais**, não havendo como mostrar a existência de uma relação de causa-efeito entre a política pública e seus impactos no ambiente.

A partir de então, alguns analistas alteraram o foco de seus estudos: deixaram de enfatizar a concepção, os objetivos centrais, a estrutura de comando e o arranjo institucional estabelecidos na formulação das políticas públicas e voltaram seus olhares para as redes de atores envolvidos na geração dos produtos (*delivery*) das políticas. Vários pesquisadores passaram a questionar e rejeitar a ideia de que a política pública era definida no topo do sistema e que os executores deveriam se ater rigorosamente aos seus objetivos, como proposto pelo Modelo *Top-Down*.

⁴ O conceito de *déficit* de implementação foi formulado inicialmente por PRESSMAN e WILDAVSKY, que argumentavam que as várias omissões na implementação se acumulariam, de modo que seria possível estimar o quanto de uma política deixou de ser implementado.

Desenvolveu-se a percepção de que, no nível mais baixo, mais basilar em que determinada política pública estava sendo implementada, no nível da “entrega” dos bens e serviços (*delivery*) por um servidor público a um cidadão, havia certo grau de discricionariedade.

Além disso, começou a se consolidar um entendimento de que isso poderia ser algo benéfico para o sucesso da política pública. Com base nessas percepções e na constatação de que a realidade se apresentava muito diferente daquilo que a concepção *Top-Down* descrevia, **desenvolveu-se, como crítica a essa primeira, uma segunda abordagem de implementação: o Modelo *Bottom-Up*.**

De acordo com esse modelo, em vez de configurar a mera execução despolitizada e técnica de decisões oriundas do topo do sistema político, a implementação consiste em um conjunto de estratégias criadas pela burocracia de nível de rua para a resolução de problemas cotidianos.

Nesse sentido, os burocratas de âmbito local são os principais atores na entrega dos produtos de uma política pública. Nessa vertente, **a implementação expressa um amplo e intenso processo de negociação no interior de redes de implementadores**, com papel crucial da base social, das organizações implementadoras e da burocracia de nível de rua. Não se trata do simples abuso do poder discricionário pela burocracia: os diversos atores distribuídos na base da sociedade é que formatariam a *policy*.

O Modelo *Bottom-Up* presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política

pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente, e encaminham-se para os patamares mais centrais e mais altos na estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública.

Essa perspectiva reconhece o poder dos atores da sociedade e a própria sociedade civil ao defender a hipótese de que ela, de modo isolado, é capaz de cooperar, bem como encontrar soluções para seus problemas. A concepção encontra apoio nos processos de institucionalização próprios das sociedades anglo-saxônicas, nas quais a coletividade age em primeiro lugar, e o Estado atua posteriormente, formalizando os processos pelos quais o problema já encontrou suas soluções.

Vários são os trabalhos que exploram as características do Modelo *Bottom-Up*. Michael LIPSKY (1980), Benny HJERN e David O. PORTER (1981), Benny HJERN e Chris HULL (1982), por exemplo, asseguravam que **o início do processo de uma política pública não é o momento da decisão formal que a estatui, porém, os problemas com os quais os atores se deparam** – cidadãos comuns e funcionários governamentais encarregados de uma área de política pública – **e as estratégias desenvolvidas por eles para lidar com esses problemas práticos do dia a dia**. Dessas estratégias é que nascem as soluções adotadas nas políticas públicas. O foco de estudos dessa abordagem recai sobre a rede de atores envolvidos nas atividades da política pública em uma ou mais áreas locais, com suas metas, estratégias, atividades e contatos.

No Brasil, seriam exemplos aproximados do Modelo *Bottom-Up*:

- o orçamento participativo;

- o processo de implementação da reforma agrária com o auxílio do MST;
 - a estrutura do SUS, na qual a formulação começa nos Conselhos Municipais de Saúde para depois alcançar os níveis superiores do sistema político.

Outro autor, Richard F. ELMORE (1980), idealizou o conceito de “mapeamento retrospectivo”, propondo que a análise da política pública deve principiar com um problema específico e então examinar as ações empreendidas pelas agências locais para solucioná-lo. Em sentido correlacionado ao de ELMORE, HJERN e David O. PORTER (1981), e HJERN e Chris HULL (1982) propõem que para o entendimento da implementação é essencial observar o caráter inter-organizacional e os múltiplos atores envolvidos na produção dos bens e serviços de uma política pública (*delivery*). Esses e outros autores chamam a atenção para a possibilidade da ênfase nos limites formais das organizações levar a um entendimento equivocado sobre os modos pelos quais esses atores estabelecem suas relações de trabalho, porque, tipicamente, eles não levam em consideração os limites organizacionais. Deve-se identificar as redes de atores de todas as agências envolvidas na implementação e verificar como é que elas tentam resolver seus problemas. Assim, o método para analisar a implementação exige um movimento de baixo (redes de atores e agências) para cima e para os lados (atores e agências associados àquela política pública).

Ao discutir os fundamentos do Modelo *Top-Down*, Renato D’AGNINO (2009, p. 172-173) realça que o Modelo *Bottom-Up*:

"parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes (relações de causa e efeito e

hierarquia entre organizações etc.). (...) O enfoque Bottom-Up parte da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação.(...) Segundo o enfoque Bottom-Up: a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um continuum política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação (os implementadores) – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política (os beneficiários e não beneficiários da política pública). O modelo supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder”.

Essa abordagem descarta a concepção do *policy cycle*, que supõe a ocorrência de fases distintas e apartadas de formulação, primeiramente, e, depois, de implementação.

É importante assimilar que, *malgrado o Modelo Bottom-Up* consista em uma teoria de implementação da política pública, a sua hipótese central é que a tomada de decisões não antecede a implementação.

A formulação da política e sua execução acontecem em um movimento único, pouco preciso, de baixo para cima, em que as diretrizes gerais

e as ações se embaralham – os momentos ocorrem conjuntamente, sem haver como distinguir um do outro. Deve-se atentar para o fato de as teorias dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado também compartilharem os fundamentos dessa concepção.

Um dos mais importantes autores do Modelo *Bottom-Up*, Michael LIPSKY (1980, apud HILL & HUPE, 2010), que se dedicou ao estudo da burocracia, sustenta que os burocratas locais são considerados muito mais próximos dos problemas reais dos cidadãos do que os tomadores de decisão no topo do sistema político. LIPSKY cunhou o conceito de “*street level bureaucracy*” (ou “burocracia de nível de rua”), que seria composta por agentes implementadores próximos ao cidadão, como por exemplo: a polícia, os assistentes sociais, os bombeiros, os professores, os diretores de escolas, os médicos, os policiais, etc.

Segundo o autor, **a implementação de políticas públicas, ao final, resume-se às pessoas que realmente a implementam.** A burocracia de nível de rua detém recursos de poder suficientes para tomar pequenas decisões em sua localidade e, assim, definir o que vem a se tornar política pública. Inclusive, possui o poder de impedir e de transtornar a execução das políticas públicas no nível local, se assim preferir. Tudo considerado, é ela que formula as políticas, executando uma função política que define a alocação de bens e serviços específicos na sociedade. E isso é compreensível porque:

“(...) a natureza da provisão de serviços requer um julgamento humano que não pode ser programado e que não pode ser substituído por máquinas”(LIPSKY, 1980 apud HILL; HUPE, 2010)

LIPSKY não se limita a destacar as dificuldades de controlar a burocracia e o seu poder discricionário, mas destaca que são atores politizados, imersos em relações de poder específicas. O autor (1980 apud HILL; HUPE, 2010, p. 51) compreende que:

"As pessoas, muitas vezes, ingressam num emprego público com, pelo menos, algum compromisso com o serviço. Contudo, a própria natureza deste trabalho impede-os de chegar perto dos seus ideais. Grandes quantidades de clientes ou cargas enormes de trabalho e recursos inadequados combinam-se com as incertezas dos métodos, e com a imprevisibilidade e o comportamento agressivo dos clientes, que ameaçam as aspirações que nutrem como funcionários públicos".

O pensador explora em profundidade alguns **problemas associados às atividades da burocracia de nível de rua na implementação**, como a **escassez de recursos públicos** que ela enfrenta; a sua **necessidade de constante negociação com outros atores**, inclusive outras burocracias.

LIPSKY (1980, apud HILL; HUPE, 2010, p. 52) afirma que os burocratas do nível da rua desenvolvem rotinas e estereótipos para lidar com as pessoas, ajustando seus hábitos de trabalho às suas expectativas mais baixas:

"Eles passam suas vidas profissionais, frequentemente, num ambiente de serviço mundo corrompido. Eles acreditam estar fazendo o melhor que podem sob circunstâncias adversas e desenvolvem técnicas para recuperar valores do serviço dentro dos limites impostos sobre eles pela estrutura do trabalho. Eles desenvolvem concepções, sobre o seu trabalho e seus clientes, que estreitam a lacuna existente entre suas limitações pessoais e profissionais e o ideal do serviço".

O autor discute em profundidade as maneiras pelas quais **a burocracia do nível da rua classifica seus clientes e responde de modo estereotipado às suas necessidades**; e mostra como esses burocratas são capazes de manipular seus clientes. Examina como **os seus preconceitos se expressam em suas interações com seus clientes** – a exemplo de diretores de escola que negam vaga a uma criança negra ou a alunos com deficiência; de **policiais que tratam**

com mais violência suspeitos pertencentes a certos grupos étnicos; ou médicos, enfermeiros e atendentes de hospitais que priorizam o atendimento a determinadas pessoas em detrimento de outras; e as relações dessa burocracia com suas clientelas –como fornecedores, parceiros, beneficiários, etc., e com os quais pode manter relações de cumplicidade, adesão e cooperação ou de competição e enfrentamento.

Ele enfatiza, de um lado, o fato de que **os clientes não têm escolha**, isto é, que eles não possuem muitos recursos de pressão nem alternativas de escolha e que, por outro lado, **os burocratas do nível da rua necessitam da cooperação deles para a sua ação efetiva.**

LIPSKY também enfatiza que **burocratas do nível da rua não podem ser rapidamente postos sob o controle de um superior, porque controlam funções importantes para os resultados que os governos pretendem obter junto à sociedade.**



A conclusão é de que **esses funcionários públicos possuem algum poder político** (são empoderados em alguma medida), devem ser vistos como parte de uma comunidade de políticas públicas (*policy community*) **e a implementação depende fortemente deles**, embora a sua adesão às políticas, tal como formuladas no topo, represente um dos problemas da implementação.

Há outras contribuições proeminentes sobre o papel da burocracia de nível de rua. Na mesma linha de LIPSKY, Steven MAYNARD-MOODY e

Michael MUSHENO (2003), reafirmam que **esses atores realmente fazem escolhas políticas quando decidem “como” vão implementar uma política pública**, em vez de simplesmente aplicar as decisões das autoridades eleitas. E ressaltam que **os seus preconceitos influenciam no tratamento oferecido aos cidadãos**.

Também na mesma direção, Emil MACKEY (2008) pontua que **os burocratas de nível de rua exercem seu poder de maneira a modificar a política pública na esfera da execução e que essas alterações refletem os valores individuais de cada funcionário** ou de suas coalizões, mais do que a vontade dos responsáveis políticos, situados no topo da cadeia decisória.

Um exemplo, no Brasil, são os diretores de escola que não adotaram as rotinas necessárias para implementar a Lei nº 10.639, de 2003, que torna obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana nas redes públicas e particulares de ensino, além dos próprios professores que não se interessaram em tomar conhecimento da lei a fim de aplicá-la.

Tony EVANS e John HARRIS (2004), a seu turno, sustentam que estratégia de **umentar regras e normas com o propósito de controlar a burocracia local pode acabar conferindo um poder discricionário ainda mais extenso a essa burocracia**, uma vez que **mais regras implicam mais recursos de poder aos que lidam com sua aplicação**: mais possibilidades de tomada de decisão arbitrária, mais motivos para não implementar a política pública, mais força para negociar a implementação da política.

Atualmente, vem se formando um consenso, na academia, de que a melhor estratégia de controlar a burocracia é o fortalecimento da base da sociedade e de suas instituições de participação e controle.

Quadro 1: Características dos Modelos Top-Down e Bottom-Up

	TOP-DOWN	BOTTOM-UP
Estratégia de Pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa.	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas.
Objetivo da Análise	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas.	Descrever e explicar a implementação.
Modelo de Processo Político	Composto por estágios ou fases em um ciclo.	Não há estágios diferenciados, há uma fusão dos diversos momentos.
Caráter do Processo de Implementação	Direção hierárquica.	Resolução de problemas descentralizada.
Modelo de Democracia Subjacente	Elitista.	Participativa.

Fonte: adaptado de PULZL e TREIB, 2007.

Constata-se, pois, que **ambos os modelos apresentam aspectos de normatividade**, elaborando propostas sobre como a implementação de políticas públicas deve ser realizada. Os dois têm seu mérito, bem como falhas lógicas e metodológicas. Uma comparação permite traçar ponderações interessantes.

Modelo Top-Down	Modelo Bottom-Up
<p>Pretende que não existam ambiguidades na implementação das políticas públicas, quando a realidade mostra que muitos agentes implementadores sequer se dão conta de que, em seu trabalho cotidiano, estão implementando políticas. Ademais, esse modelo supõe que rotinas organizacionais previamente estabelecidas são suficientes para induzir os implementadores à prática dos atos necessários para que decisões se concretizem, quando, na verdade, os processos de cada política pública se confundem e se interpõem, e as diferenças entre elas é pouco nítida. O modelo percebe as organizações implementadoras como entes unitários e isolados de um contexto de interferências externas variados, o que se revela ingênuo, porquanto na esfera pública as fronteiras inter-organizacionais são frequentemente fluidas. Também é pouco plausível a própria hipótese de controle, do topo,</p>	<p>Sublinha, em suas críticas, que nem sempre é possível conectar os objetivos declarados de uma política pública aos resultados detectados no ambiente. Como as políticas públicas acontecem em ambientes de elevada complexidade, os resultados pretendidos podem não ser alcançados nem mesmo se as decisões tomadas no topo da cadeia política forem fielmente traduzidas nas ações dos agentes implementadores; e, em seu lugar, podem ocorrer outros resultados – positivos ou negativos – distintos do que era o intento da política pública.</p>

<p>sobre o conjunto dos atores envolvidos na implementação. Por derradeiro, a comunicação entre atores situados em diversos níveis e em diferentes organizações, em regra, é ineficaz.</p>	
--	--



O Modelo *Bottom-Up* tenta oferecer respostas aos equívocos e às lacunas deixados pela concepção *Top-Down*, todavia, **não fornece muitas ferramentas para esclarecer o processo real da implementação**. Parece **ignorar que determinados setores temáticos de políticas públicas requerem decisões políticas tomadas no topo, antes que a base da sociedade se manifeste a respeito delas**, como ocorre repetidamente com políticas que impõem forte coerção (regulatórias e redistributivas).

Outras possibilidades são as de que: haja uma decisão estruturante, a partir da qual sucede a tomada de decisões que ascendem da base para o topo, consoante exemplifica o arranjo participativo do SUS; a concepção *Bottom-Up* seria mais aplicável em esferas locais ou estaduais, mais próximas à base social que em âmbito nacional; usualmente, questões e problemas da sociedade, para serem resolvidos, necessitam que alguma liderança política leve a discussão para níveis mais altos do sistema político. E, finalmente, que a autoridade para estabelecer arranjos institucionais, definir normas e alocar recursos financeiros certamente não é exercida de baixo para cima, ao contrário.

3. AS TEORIAS "HÍBRIDAS"

A perspectiva da complexidade da implementação está bem expressa na proposição de A. L. VIANA (1996, p. 20), segundo a qual:

"A implementação é definida no processo em que a política governamental envolve-se com sujeitos não-governamentais, sendo alguns deles objetos da política com poder de ação, recursos e ideias".

Assim, como sustenta Tereza C. COTTA (1998, p.119) o êxito não seria:

"decidido na cúpula do governo ou da organização, mas em embates contínuos no interior da burocracia pública e na intersecção entre ações administrativas e escolhas privadas. A resultante deste processo dependeria dos recursos de poder e das estratégias dos atores relevantes, bem como das especificidades das organizações responsáveis pela intervenção".

Há indícios de que a realidade comporta situações descritas no Modelo *Bottom-Up*. Por outro lado, também há evidências de que em muitas áreas a implementação opera nos moldes do Modelo *Top-Down*, confirmando uma das polêmicas nessa área.



Em decorrência dos acertos e das incorreções desses modelos, um conjunto de estudos vem propondo as denominadas "Teorias Híbridas".

Elas derivam da terceira geração de estudos de implementação, após a década de 1980. Seu intuito é tentar superar as lacunas entre os dois

modelos, mediante a composição e o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos.

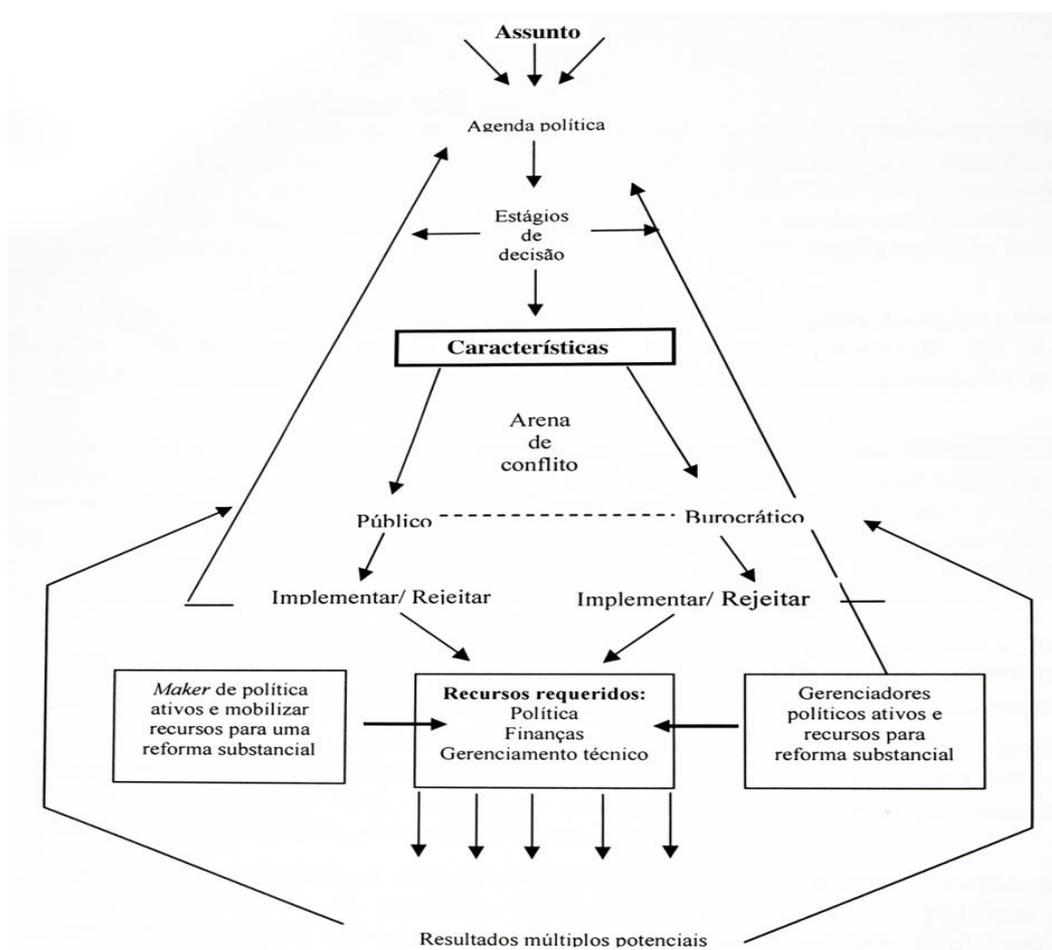
As teorias híbridas concebem a implementação como uma grande interrogação (resultados em aberto) e não admitem a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas.



Uma dessas teorias híbridas é o “Modelo Interativo”, de Merilee GRINDLE e John THOMAS (1991). Os autores manifestam que **a política pública surge de questões e assuntos presentes na sociedade que entram na agenda política**. Uma vez na agenda, há vários estágios de decisões, que são tomadas aos poucos e revisadas a cada momento. Esses estágios dinâmicos de decisão definem gradualmente as características da *policy*, na medida em que originam conflitos entre atores da sociedade (pois precisam mudar seu comportamento com a execução da política pública) e burocratas (que precisam mudar as rotinas organizacionais com a finalidade de implementar a política). Esses conflitos encaminham o processo de determinada política pública a vários movimentos possíveis: a política pode ser implementada, ou não. Pode sê-lo apenas parcialmente ou totalmente. Caso seja implementada, pode sê-lo conforme foi prescrito ou pode enveredar por outros rumos. Em todos esses momentos, atores sociais e agentes públicos empregam seus recursos de poder: força política, recursos financeiros, informação e capacidade de gestão (gerenciamento técnico) para apoiar ou rejeitar as decisões tomadas. Nesse

contexto ou nessa arena, os tomadores de decisão ativos buscam alterar a situação problemática imbuídos de seus recursos de poder, enquanto agentes burocráticos fazem o mesmo, o que conduz a múltiplos resultados potenciais para as políticas públicas, que retroalimentam a agenda governamental.

FIGURA 1: MODELO INTERATIVO

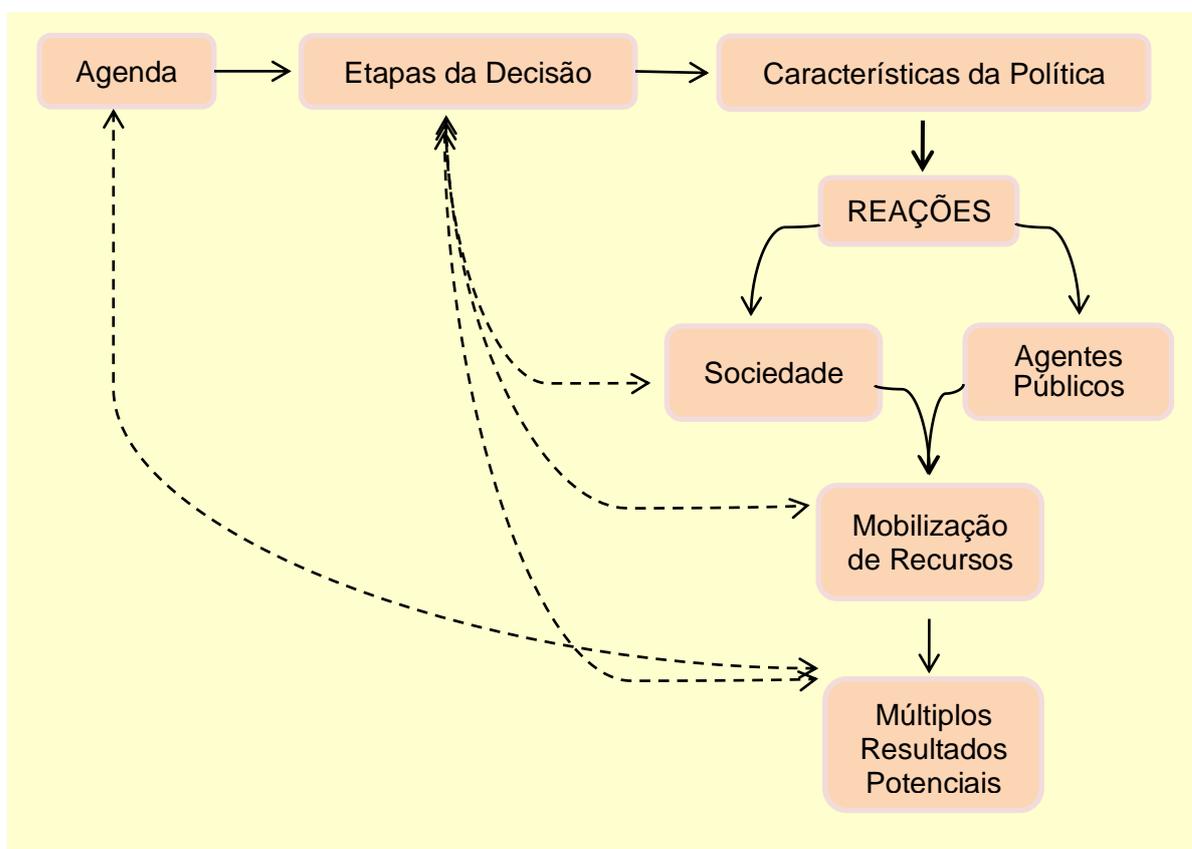


Fonte: GRINDLE e THOMAS, 1991.

Dessa sorte, **de acordo com o Modelo Interativo**, como se pode notar na Figura 1 acima, **há sempre uma combinação de movimentos ascendentes e descendentes no processo das policies.**

 Em 1994, **outra teoria híbrida foi elaborada: o “Modelo Interativo-Iterativo”**, de Bernardo KLIKSBURG. Seu modelo é “interativo”, haja vista as fases da política pública não serem estanques, mas interagirem umas com as outras e se afetarem mutuamente. **A estrutura lógica dessa teoria exhibe concepção sistêmica, na qual os diversos fluxos se retroalimentam, e o processo se repete indefinidamente, daí a denominação “iterativo”, para se referir a esse movimento sucessivas vezes repetido**, espiral, circular, como se observa na Figura 2, abaixo.

FIGURA 2: MODELO INTERATIVO-ITERATIVO



Fonte: KLIKSBURG, 1994.

Não existe, segundo o Modelo Interativo-Iterativo, uma linha demarcatória clara entre agenda, etapas de decisão e implementação de políticas.

A formação da agenda governamental levaria às etapas de decisão política, que, por sua vez, originam as características das políticas públicas. Essas características desencadeiam reações por parte dos atores sociais e dos agentes públicos (como burocratas, organizações e políticos), que mobilizam seus recursos de poder com o objetivo de modificar as decisões tomadas e também as características da *policy*.

As decisões reformuladas tornariam a influenciar a mobilização de recursos de poder dos diversos atores políticos. Graças ao emprego desses recursos, os resultados potenciais da política pública são múltiplos e retroalimentam tanto a agenda política quanto as etapas de decisão, em um processo contínuo, ininterrupto.

Para esse modelo, a implementação requer que o entendimento de como as instituições operam e afetam os diversos atores e como os indivíduos percebem a realidade e interpretam as decisões que foram tomadas e a forma como essas afetam seus interesses.

Como mostra a Figura 2, acima, nessa perspectiva, **a implementação se apresenta como um processo de ação política contínua, no qual os diversos atores negociam o tempo todo, recorrendo aos seus mais variados recursos de poder**. Um deles é a capacidade de, simplesmente, não praticar as ações esperadas. Não agir ou protelar a ação é uma das estratégias possíveis, muitas vezes usada de maneira não explícita, tanto por agentes públicos como por atores privados. Esse modelo, portanto, privilegia as questões de poder, estratégia e interdependência, bem como os interesses, motivações e

comportamentos, e as aborda de maneira muito mais dinâmica e complexa que os modelos “Top-Down” e “Bottom-Up”.

4. PROBLEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao discutir a implementação de políticas públicas, Pedro L. B. SILVA e Marcus A. B. MELO (2000, p. 3) trazem uma importante ponderação:

"As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o 'elo perdido' nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Como amplamente discutido, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais por sua vez, podem levar as agências responsáveis a descontinuá-los".

Grande parcela da literatura concorda com a ideia de que a **implementação é responsável pelo sucesso ou fracasso de uma intervenção governamental na realidade.**

Os implementadores, se devidamente preparados e motivados, podem mobilizar os recursos necessários para suplantar as dificuldades que venham a surgir ao longo do processo da política pública; entretanto, se despreparados e insatisfeitos, também podem inviabilizar ou sabotar a realização apropriada da política pública, desvirtuando-a.

Segundo SILVA & MELO (idem, p. 10), os problemas mais relevantes na implementação de políticas seriam:

- (a) conflitos de coordenação e cooperação intergovernamentais;
- (b) ambiguidade dos objetivos da *policy*;
- (c) ambiguidades, brechas e omissões legais;
- (d) conflitos interjurisdicionais entre órgãos e entidades ou conflitos inter organizacionais;
- (e) limitação de recursos;
- (f) escassez de informações sobre a *policy*; e
- (g) “viabilidade política” da *policy*, pois a opinião pública ou grupos dominantes da sociedade podem oferecer obstáculos à execução de uma ação.

Esses problemas seriam decorrentes dos seguintes fatores:

- ✓ os formuladores de políticas possuem conhecimentos limitados;
- ✓ eles não controlam, tampouco conseguem antever as contingências capazes de afetar o contexto no qual a política está inserida num momento futuro;
- ✓ há uma extensa margem de discricionariedade dos agentes implementadores – nesse sentido, a adesão normativa dos implementadores constitui variável decisiva para o êxito da política pública; e
- ✓ os implementadores estão expostos a fortes influências políticas, o que enfraqueceria a racionalidade técnica manifestada na formulação da política pública.

Para que a implementação se torne uma realidade, é necessária a mobilização dos atores cujos interesses são por ela afetados – e esses são tanto agentes públicos como o público em geral, inclusive

os que eventualmente sejam prejudicados com a *policy* em questão. Por isso, **é indispensável que se faça o acompanhamento, o monitoramento e o controle do processo de implementação de uma política pública**, considerando-se variáveis como:

- o tipo de política pública e de arena política;
- o contexto inter e intra-organizacional no qual ocorre a implementação; e
- o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto.

Os implementadores compreendem um variado conjunto de atores, em sua maioria, distantes do topo da pirâmide política. Em virtude disso, **o acompanhamento de uma política pública deve indagar se as suas ideias e percepções são consistentes com as que regem a política em cuja implementação estão envolvidos**. Isso nem sempre ocorre, isto é, **nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política sequer têm consciência de que estão trabalhando como implementadores de algo tão abstrato quanto uma política pública**. Com exceção dos que operam nos níveis mais elevados das organizações, na maior parte das vezes, os indivíduos creem que estão apenas cumprindo sua rotina de trabalho cotidiana.

Um dos problemas cruciais na implementação das políticas públicas é a comunicação intragovernamental, tratada por Karl DEUTSCH (1964) mediante analogia com o sistema nervoso humano, tamanha a sua importância e centralidade. De fato, não há como orientar quaisquer atividades em direção a um objetivo se não houver condutores eficazes entre os diversos atores envolvidos, independentemente do formato assumido pelas relações entre eles. As dificuldades à eficácia dessa comunicação, entretanto, são tão grandes

quanto é a sua relevância para o resultado da implementação. O problema se repete quando se trata da comunicação intergovernamental, podendo ser potencializado por disputas políticas não necessariamente relacionadas à matéria da *policy* a ser implementada. Seja como for, **a comunicação clara e tempestiva, que pode ser a diferença entre o êxito e o fracasso da implementação, não depende apenas da boa vontade e do compartilhamento de interesses pelos atores.** A comunicação intra e intergovernamental requer canais e procedimentos apropriados para transmitir mensagens de maneira rápida, precisa e segura, além de depender do interesse e motivação tanto dos emissores quanto dos receptores.



Há de se considerar, ainda, que **nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação** e, como já comentado, **a implementação acaba sendo algo como "a formulação em processo"**.

Com isso, os próprios objetivos da *policy* e os problemas relacionados a ela não são conhecidos, antecipadamente, em seu conjunto. Distintamente disso, vão aparecendo à medida que o processo avança, muitas vezes embaralhados com outros objetivos organizacionais. Se há políticas públicas que possuem características de "programas" – com objetivos e recursos definidos claramente –, outras não possuem tais características, sendo muito menos nítidas, inclusive quanto aos seus limites.

Ao se tratar de políticas públicas com características de "programas", um dos problemas resulta do modo pelo qual esses programas interagem e entram em conflito com outros programas existentes.

Nessa circunstância, diversas coisas podem ocorrer:

- a)** novas iniciativas podem trazer mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito;
- b)** muitas áreas e muitos setores de políticas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intra-organizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos;
- c)** o Poder Executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas alguns aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso e, por essa razão, as decisões do Legislativo podem parecer ambíguas, pouco claras.

Então, frequentemente **o estudo e o acompanhamento da implementação se deparam com a dificuldade de identificar o que é que efetivamente está sendo implementado**, pois as políticas públicas são fenômenos complexos. Eventualmente, essa complexidade é intencional, ou seja, em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las.

Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação sejam separadas – seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre níveis de governo (federal, estadual, municipal) – **oferece oportunidades para a adoção políticas simbólicas**. Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível.

Mesmo quando não é esse o caso, é importante observar que a solução do problema sobre o qual a ação irá incidir deve requerer negociação e compromisso.

Por isso, **o acompanhamento e o controle da implementação das políticas públicas exigem que se tenha em mente que:**

- a)** muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
- b)** muitas políticas públicas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura político-organizacional de implementação;
- c)** muitas políticas abrangem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação;
- d)** muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessária ao modo pelo qual variáveis importantes (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação.

É preciso reconhecer que esses compromissos não são imutáveis, mas que ainda assim, eles podem persistir durante todo o processo de transformação da decisão em ação; e que, para alguns tomadores de decisão pode ser muito conveniente que isso ocorra, de sorte a liberá-los dos problemas da decisão.



Outro problema tem a ver com o fato de muitas decisões quanto a políticas públicas não cuidarem da promulgação de programas explícitos e da instituição de novas atividades neles. Em lugar disso, elas se resumem a ajustamentos na forma pela qual as atividades existentes são realizadas. Um **EXEMPLO** comum disso são os aumentos ou as reduções de recursos financeiros, humanos ou organizacionais para atividades específicas, de modo que o resultado pode ser o estímulo

ou, ao contrário, o cancelamento de determinadas políticas públicas, sem que isso seja declarado diretamente por qualquer agência governamental. Esse aspecto torna a implementação um assunto ainda mais complexo, já que a relação entre o ajuste nos recursos financeiros, humanos ou organizacionais, e o próprio programa nem sempre é direta.

Além do aspecto relativo aos recursos financeiros, outra forma de interferir em uma política pública em andamento é a mudança na estrutura governamental: transferências de serviços e de atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades, etc. Tudo isso muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas: a mudança nas regras do jogo, afinal, pode mudar o resultado do jogo político.

A ideia da implementação de políticas públicas como "a formulação em processo", traz importantes contribuições para o entendimento da dinâmica da implementação. Sabe-se que **os complexos processos da implementação não ocorrem automaticamente após a aprovação dos instrumentos legais que normatizam a política** e que, muitas vezes, nem chegam a se desencadear porque decisões essenciais à formulação da política pública não são tomadas, sendo desviadas para a implementação.

De fato, **nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação**. E, na verdade, existem diversas razões para que algumas decisões sejam adiadas para a fase da implementação. Por exemplo:

a) porque se considera necessário esperar que todos os fatos estejam à disposição dos implementadores para tomar algumas decisões fundamentais;

b) porque há a crença de que os profissionais da implementação – mais do que outros atores – terão o conhecimento técnico necessário para tomar certas decisões;

c) porque existe pouco conhecimento sobre o impacto efetivo das novas medidas;

d) porque existem conflitos que não puderam ser resolvidos durante o estágio de formulação;

e) porque se considera que seja politicamente inconveniente tentar resolver esses conflitos no momento da formulação;

f) porque há o reconhecimento de que as decisões envolvem negociações e compromissos com interesses poderosos que poderão ser mais bem conduzidas caso a caso, na ocasião da implementação.

Assim, a implementação representa a continuação da formulação e compreende flexibilização, idas e vindas, etc., de maneira que configura um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política pública para funcionar e aqueles de quem esse funcionamento depende. Nessa circunstância, é preciso identificar quem procura influenciar o quê, a quem, como e por quê.

Por outro lado, as atitudes dos agentes públicos responsáveis pelas políticas costumam ignorar todas essas considerações. Mesmo quando se trata de atores capacitados e comprometidos com a realização de uma política, três atitudes são bastante comuns.



Primeiro, os que decidem presumem que o fato de uma política ter sido decidida automaticamente garante que ela seja implementada.

➔ Segundo, todas as atenções se concentram na decisão e no grupo decisório, enquanto a implementação permanece ignorada ou é tratada como se fosse de responsabilidade de outro grupo.

➔ Terceiro, aparentemente, se supõe que a implementação se resume a levar a cabo o que foi decidido, logo, é apenas uma questão de os implementadores “cumprirem suas obrigações” para executar a política.

Como foi visto, a realidade é muito mais complexa que isso. Em virtude de todos esses fatores, **uma política pública pode simplesmente não chegar a ser implementada, ora pela reação de interesses contrariados, ora pela reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, ora pela reação ou omissão até mesmo dos seus possíveis beneficiários.** Ou, alternativamente, pode haver apenas algumas de suas partes implementadas; partes implementadas contraditoriamente à decisão e aos seus objetivos; partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto; partes implementadas contraditoriamente entre si.

Um hiato (*gap*) de implementação acontece quando uma política pública não pôde ser colocada em prática da maneira apropriada, porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou, porque, a despeito de seus esforços, não foi possível contornar obstáculos externos – já que o contexto afeta decisivamente a implementação.

Muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente díspares daquilo que se pretendia com a decisão. Essa variedade de resultados possíveis decorre de a implementação ser um

processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão; e no qual o somatório das ações individuais em pontos estratégicos influencia significativamente os resultados obtidos.

5. DILEMAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Geraldo DI GIOVANNI (2005) argumenta que a **elaboração das políticas públicas fundamenta-se em três princípios normativos**: a **legitimidade perante o Estado e a sociedade**, a **governabilidade** e a **governança**.

Em relação à implementação o autor pontua algumas dimensões da governança que correspondem verdadeiros desafios:

- (a) a qualidade da implementação – por exemplo: se possui público-alvo e metas bem definidos;
- (b) a participação social na ação governamental e a responsabilização dos gestores;
- (c) a qualidade da regulação sobre o monitoramento e a avaliação da ação, as informações públicas referentes à ação, e os custos e as despesas da ação;
- (d) as regras legais sobre a ação governamental, seu financiamento pelo orçamento público e a regularidade de seus fluxos financeiros; e
- (e) a sustentabilidade da intervenção estatal – por exemplo: seu tempo de existência, o nível de qualificação da burocracia/pessoal técnico que a implementa, e os incentivos profissionais e financeiros para que se atinjam os resultados.

Além dos desafios associados à governança, DI GIOVANNI menciona que um dos principais desafios à implementação de políticas como um todo recai sobre a questão da coordenação federativa e a forma pela

qual o federalismo se concretiza no Brasil. Ou seja, a existência e o funcionamento dos meios de articulação e cooperação entre as instâncias governamentais envolvidas em determinada política pública.

SILVA & MELO (2000) indicam como desafio para os gestores que a implementação, juntamente com a avaliação, seja tida como um instrumento de correção de rota (mudança de direção da política pública) e de “*policy learning*” (aprendizagem na elaboração de políticas públicas). Dessa sorte, **a implementação enseja um processo de aprendizagem e, simultaneamente, encontra-se imersa em uma rede de agentes.**

Os autores (Idem, p. 15) realçam a noção da necessidade de governança nas políticas, concebendo-a como um desafio para a implementação:

“A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (governance). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação”.

Na visão de A. T. FERNANDES, C. CASTRO e J. MARON (2013), os desafios da implementação de políticas remetem tanto à superação da lógica que demarca fronteiras entre as áreas das políticas, com o reconhecimento da complexidade da dinâmica social e da necessidade de se enfrentar os problemas da sociedade de modo integrado e articulado; quanto à construção de estratégias que considerem a diversidade regional em termos econômicos, sociais e culturais na maneira de se implementar políticas. Resumindo em poucas palavras, as autoras afirmam que **os desafios tratam de intersetorialidade e regionalização – que estão associadas à descentralização.**

A implementação apresenta, ainda, alguns dilemas, no sentido de escolhas indesejáveis entre alternativas antinômicas. Em primeiro lugar, qual deve ser a extensão da discricionariedade dos agentes implementadores? Os decisores sabem perfeitamente que é essencial preservar um certo espaço de autonomia para aqueles que irão lidar com problemas reais, com cidadãos dotados de direitos, operando em contextos marcados por forças políticas diversas. Qual deve ser o espaço de autonomia dos agentes implementadores?

Quanto mais complexo e difícil for um problema de implementação, tanto maior será o leque de alternativas de solução com o qual os decisores terão que lidar, na tentativa de resolvê-lo. E, justamente essa profusão de possibilidades – nenhuma delas totalmente satisfatória – facilita comportamentos oportunistas, ou irresponsáveis, ou apenas ambíguos e exageradamente auto-defensivos por parte dos membros dos subsistemas de políticas públicas, que não irão cumprir plenamente ordens e planos de implementação.

Um dos fatores que afeta a discricionariedade administrativa na implementação é a extensão e a diversidade do público-alvo. Michael HOWLETT, M. RAMESH e Anthony PERL(2013) exemplificam que, em uma política de segurança do trânsito, é mais viável lidar com os fabricantes de veículos e leva-los a adotar equipamentos de segurança do que obrigar milhões de motoristas a se comportar de maneira mais segura nas vias de trânsito. A própria fiscalização se reduz enormemente quando se trata do primeiro grupo, quando comparado com o último. Como bem apontam SABATIER & MAZMANIAN, a extensão da mudança comportamental exigida e o tamanho e heterogeneidade do grupo-alvo são determinantes-chave do nível de dificuldade da implementação.

A análise de políticas públicas recorre a duas relevantes teorias para entender como a discricionariedade influencia a implementação: a teoria dos jogos e a teoria do agente-principal.

A primeira dessas abordagens explora as estratégias usadas por atores racionais para alcançar certos objetivos em situações iterativas de interdependência. Nesse caso, como mostram HOWLETT, RAMESH & PERL(2013), **numa política regulatória, o jogo típico da implementação seria aquele em que os reguladores iniciariam com esforços de persuasão**, os quais seriam contrariados pelo não cumprimento por parte dos regulados.

Em resposta, **no momento seguinte, os reguladores aplicariam medidas mais coercitivas**. Mas isso é desvantajoso para ambos porque tanto reguladores como regulados têm que arcar com os elevados custos da fiscalização e do cumprimento das regras. **Num terceiro momento, seria possível que o jogo avançasse para uma situação intermediária, de coerção reduzida, em troca do cumprimento das regras pelos regulados**. Isso, porém, é um equilíbrio instável, que requer constante monitoramento e aumentos temporários da coerção pelos reguladores para manter o comportamento contínuo e evitar fraudes. Um grande exemplo disso, em Brasília, foi a implementação da parada obrigatória dos motoristas nas faixas de pedestres – mas os reguladores tiveram um aliado importante nos próprios pedestres. No Brasil, em geral, a dinâmica desse jogo pode ser exemplificada com o comportamento dos motoristas ao estacionar em locais proibidos e pelo modo como a polícia de trânsito lida com o problema.

Os mesmos autores esclarecem que **a implementação ocorre em contextos social, econômico, tecnológico e político em**

constante transformação e isso afeta a discricção administrativa.

Por exemplo, um contexto econômico que mude de uma dinâmica de crescimento para uma de estagnação ou de recessão afeta as receitas do Estado, o número de trabalhadores desempregados, o próprio tamanho e vigor do mercado consumidor, etc. As eleições podem levar a mudanças de governos, que, por sua vez, podem apenas alterar programas estabelecidos (incrementalmente) ou mudar substantivamente as políticas públicas. E, num sistema federativo, isso pode não necessariamente acontecer em todos os níveis de governo, o que poderá ocasionar descompassos nas relações intergovernamentais em torno da implementação de uma política pública. Da mesma forma, mudanças demográficas – como deslocamentos populacionais no território, envelhecimento da população, etc. – podem levar a mudanças ou ajustes em políticas já existentes. Por fim, uma nova tecnologia, como, por exemplo, o motor a álcool, pode levar a mudanças das políticas regulatórias ambientais, tributárias, etc.

Tudo isso leva a variações nos controle da implementação e na margem de discricionabilidade dos servidores públicos em busca dos objetivos de uma política pública, especialmente quando – diferentemente dos políticos que formularam tais objetivos – esses servidores operam com o ambiente concreto das relações com os cidadãos. Como já foi visto antes, nesses casos, os servidores do nível de rua se tornam os “conhecedores”, especializados no trato do problema. Já os políticos terão as posições de “autoridade”, e nem sempre selecionam objetivos e estratégias aceitas pelos conhecedores. Isso coloca políticos e servidores em uma espécie de relação entre agente e principal, na qual o principal (o político) depende da boa-vontade do agente (servidor) para promover seus objetivos, embora este último possa não ter

nenhum interesse em fazê-lo, muito pelo contrário. A literatura tem registrado como um problema a tendência dos servidores – que são os agentes – de “amaciarem” a aplicação de certos regulamentos por se identificarem mais com os cidadãos, do que com seus superiores – que são os “principais”. Um exemplo disso encontra-se na tolerância com o descumprimento das condicionalidades no caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A “Teoria da Captura Regulatória” baseia-se nas imperfeições da relação entre o agente e o principal, que estimula esse comportamento que, por mais bem-intencionado que seja, pode distorcer a implementação e os seus resultados. Para evitar isso, os responsáveis pela formulação das políticas públicas têm reconhecido a necessidade de serem mais cuidadosos com o desenho da política, porque se percebe que é mais fácil e mais eficaz encontrar e estabelecer respostas adequadas *ex-antedo* que *ex-post*.

Essa conclusão chama a atenção para outro dilema:

➡ Considerando a dimensão normativa dos modelos clássicos de implementação, devem os decisores estabelecer um arranjo político-institucional da implementação segundo um modelo *Top-Down* – que enfatiza a coordenação e o controle?

➡ Ou, ao contrário, devem assegurar espaço para dinâmicas *Bottom-Up* e adotar metodologias para a promoção da autonomia e da diversidade privilegiando a capacidade dos atores locais construírem seus próprios arranjos de gestão das políticas públicas?

Da mesma maneira, outro dilema que se coloca é:



Que princípios devem reger a implementação de políticas em uma federação desigual? A autonomia dos entes federativos ou a garantia de atendimento às necessidades dos cidadãos?

Finalmente, outra escolha difícil, quanto à implementação, conforme José A. P. OLIVEIRA (2006), versa sobre a incorporação ou não da atividade de planejamento ao processo da implementação. **O termo “planejamento” é empregado aqui na acepção de um processo de decisão originário de uma construção política e social, e não apenas de um produto técnico**, sendo importante para a implementação da política pública na medida em que essa etapa conduzirá ou não aos resultados finais da intervenção na realidade.

De um lado, existe uma **clara percepção sobre as contingências do ambiente no qual ocorre a implementação das políticas públicas e da importância de uma margem de liberdade para lidar com os imprevistos**. Por outro lado, **a dissociação entre planejamento e implementação poderia implicar, então, uma falta de preocupação com a adequação e com o resultado da ação governamental, aumentando a possibilidade de fracasso da política pública**.

Para OLIVEIRA (2006, p. 273), a ausência de planejamento se relaciona:

“(...) à ênfase dada ao tecnicismo, à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas”.

A função de planejamento depende de:

"informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado".

6. INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando as decisões para atingir os objetivos de uma política ou programa são discretas – como a construção de um hospital ou creche – **a implementação não apresenta dificuldades**, pois geralmente já existem rotinas para isso.

Porém, **quando se trata de enfrentar problemas crônicos**, de longa duração, mal definidos – como, por exemplo, melhorar a qualidade do ensino –, mesmo que rotinas e tecnologias estejam disponíveis, **a implementação irá apresentar dificuldades**. Isso ocorre porque esses são problemas complexos, de natureza multicausal, ou envolvem interdependência. Geralmente, tudo o que envolve valores e crenças – por exemplo, lidar com preconceitos raciais ou outros – impõe mais dificuldades do que o que envolve apenas tecnologia, como prover rede elétrica.

De acordo com HOWLETT, RAMESH & PERL (2013), uma das críticas às concepções *Top-Down* e *Bottom-Up* reside no fato de que nenhuma delas apresenta uma teoria das razões pelas quais se usam, em circunstâncias específicas, certos instrumentos e mecanismos políticos – e não outros – para levar a bom termo as tarefas governamentais; e nem sobre as causas de os implementadores se comportarem como o fazem na execução das suas tarefas. Essa percepção deu origem à "Abordagem da Escolha de Instrumentos" ou "*policy design*", que parte

da constatação de que, independentemente da discussão *Top-Down* ou *Bottom-Up*, a implementação de uma política requer a seleção e combinação de vários instrumentos ou ferramentas de governo para a resolução de problemas políticos.

7. OS INSTRUMENTOS POLÍTICOS

Analisando a formulação das políticas públicas, HOWLETT, RAMESH & PERL (2013) apontam que a formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado, indicando o que é viável ou não. Existem impedimentos relativos à tecnologia disponível, aos recursos financeiros, à estrutura organizacional, à capacidade de gestão, etc.

Os autores sustentam que as restrições podem ser substantivas ou procedimentais.



As **restrições substantivas** são inerentes à natureza do próprio problema; e os problemas são “objetivos” no sentido de que a sua redefinição não leva ao seu desaparecimento e o seu enfrentamento vai requerer o uso de recursos e capacidades do Estado, como dinheiro, informação, pessoal, exercício da autoridade estatal, etc. Por exemplo, se os agentes de um governo entendem que precisam eliminar a pobreza, eles não podem simplesmente imprimir moeda e distribuir aos pobres, porque a inflação decorrente compensaria os ganhos e a situação não seria resolvida; também não se pode promover a excelência nas artes simplesmente dizendo às pessoas que sejam melhores artistas.

➔ As **restrições procedimentais** dizem respeito às formas de agir admissíveis na adoção de uma alternativa ou de sua execução e podem ser institucionais ou táticas.

➔ As **restrições institucionais** compreendem regras constitucionais, leis, a natureza organizativa do Estado e da sociedade e os padrões de crenças e valores que podem dar sustentação ou levar à rejeição de certas alternativas. Por exemplo, a elaboração de políticas públicas passa, entre outras coisas, pela aprovação de medidas pelo Congresso; se tais políticas ocorrem em um Estado federativo exige que o governo federal e os governos subnacionais cheguem a algum acordo antes de qualquer coisa seja feita; devido às crenças e valores em uma sociedade, as políticas de gênero podem ser facilmente incorporadas, quando encontrariam forte oposição em outra sociedade. E, na mesma sociedade, muitas vezes, os tomadores de decisão terão de esperar um momento propício para encaminhar certas soluções para determinados problemas. O aspecto tático refere-se à identificação das ações julgadas politicamente aceitáveis e administrativamente viáveis.

Quando os tomadores de decisão procuram lidar com um problema político, eles precisam responder a duas questões: "o que fazer?" e também: "**como fazer?**" Esta última questão envolve as "ferramentas políticas", também chamadas "instrumentos políticos", "instrumentos de governo" que, segundo M. HOWLETT, RAMESH & PERL (2013, p.127) "*são os meios e expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas*".

Existem vários tipos de instrumentos políticos e a análise de políticas públicas realizou diversos esforços para sistematizar o conhecimento sobre eles. Uma das mais importantes contribuições foi proporcionada por Christopher HOOD (1986, p. 24-25apud HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013,p.129-152), com o seu "**modelo NATO**", que compreende quatro categorias de instrumentos:

- I) Nodalidade**, que se refere ao uso de recursos de informação que estão à disposição dos governos como: campanhas públicas de informação; exortação; *bechmarking* e indicadores de desempenho; e comissões e inquéritos.

- II) Autoridade**, que se refere ao uso dos poderes legais dos governantes e compreende: regulação de comando e controle; regulação delegada ou autorregulação; e comitês consultivos.

- III) Tesouro**, que diz respeito aos recursos financeiros e à capacidade do governo de levantar fundos e utilizá-los. Consiste em todas as formas de transferência financeira a indivíduos, empresas e organizações por parte dos governos ou por parte de outros indivíduos, empresas ou organizações, sob o comando governamental. Compreende: subsídios (verbas, incentivos fiscais e empréstimos); desincentivos financeiros (impostos e taxas de uso); financiamento de advocacia, grupos de interesse e "*think tanks*"⁵.

⁵O termo *thinktank* designa centros e institutos de pesquisa independentes, voltados para a produção e disseminação de conhecimento e ideias sobre temas diversos como política, comércio, indústria, estratégia, ciência, tecnologia, ou mesmo, assuntos militares. Caracterizam-se, em sua maioria, por não terem fins lucrativos nem estarem associados a nenhuma universidade ou governo específico. Sobrevivem de doações recebidas de empresas e pessoas físicas, e de consultorias.

IV) Organização, que consiste na própria capacidade organizacional do governo para desempenhar tarefas, fornecendo bens e serviços diretamente, por meio dos seus funcionários. Compreende a provisão direta; as empresas públicas; as organizações não governamentais semi-autônomas; as parcerias; as organizações voluntárias; a criação de mercados e as re-organizações governamentais.

8. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: RECURSOS DE INFORMAÇÃO

As **campanhas públicas de informação** são processos pelos quais os governos divulgam informações com a finalidade de esclarecer os indivíduos para que possam tomar decisões com mais segurança (exemplo: as informações sobre tendências econômicas, turismo, etc.) ou adotem comportamentos desejáveis (exemplo: informações sobre as consequências do uso do fumo ou estatísticas de morte no trânsito). Em ambas as situações, nada obriga os indivíduos a qualquer resposta.

A **exortação ou persuasão** é o esforço público para influenciar os comportamentos em um sentido desejado. É mais que o esclarecimento, mas na ausência de incentivos positivos ou negativos tendo poucos resultados. Exemplo: campanhas valorizando o turismo nacional, campanhas de combate ao fumo e campanhas que induzem ao comportamento responsável no trânsito.

O **benchmarking e o uso dos indicadores de desempenho** é a utilização de informações orientada para processo, que permite e induz comparações a fim de produzir mudanças pelo aprendizado.

As comissões e inquéritos consistem em uma combinação de pesquisa acadêmica especializada, troca de informações e discussão pública sobre os problemas políticos e sua potencial solução. Em certas áreas

realiza-se um processo de revisões formais das áreas políticas em andamento, com o intuito de induzir mudanças.

9. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: BASEADOS NA AUTORIDADE

A **regulação de comando e controle, também conhecida como “regulamentação”**, é uma prescrição governamental a ser cumprida por determinados alvos, com a previsão de sanções para o seu descumprimento. Podem ser regras, padrões, licenças, proibições, leis e ordens executivas, fiscalizados pela polícia e pelo sistema judiciário ou administradas por um departamento ou órgão de governo semi-judicial especializado. Pode incidir sobre questões econômicas, como as regras estabelecidas pelo Banco Central ou por agências regulatórias nas telecomunicações, aviação civil, energia elétrica, etc., visando a correção de desigualdades ou desequilíbrios em decorrência da operação das forças do mercado. Ou podem ser regulações sociais, tendo como objeto a saúde, a segurança pública, os direitos civis, o meio ambiente e as várias outras áreas de atividade social que afetam o bem-estar físico e moral dos indivíduos e grupos.

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Tanto pode atuar no sentido imperativo como proibitivo, sendo maleável às considerações da melhor tática; implica aumento da previsibilidade, facilitando a coordenação de esforços e o planejamento das ações governamentais; pode produzir resultados bem imediatos; é menos oneroso que	Como se baseia em critérios políticos, pode distorcer as atividades voluntárias e promover ineficiências econômicas, especialmente tentativas de captura dos órgãos reguladores visando privilégios de exceção; pode ser inflexível, produzindo decisões e efeitos não pretendidos.

instrumentos como subsídios e incentivos fiscais.	
---	--

A regulação delegada ou autorregulação é um instrumento pelo qual os governos permitem que atores não governamentais regulem a si mesmos.

Podem ser explícitas e diretas, como ocorre quando os governos permitem que profissões– médicos, advogados, etc. – regulem a si próprias mediante a concessão de monopólio autorizado a uma entidade associativa. **EXEMPLO:** os conselhos profissionais no Brasil. Ou **podem ser menos explícitas, como acontece quando empresas desenvolvem padrões para produtos** ou quando entidades independentes de certificação asseguram a observância de certos padrões nas práticas privadas. Um exemplo no Brasil é o Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR). Existem, ainda, várias empresas de Certificação em áreas diversas, como certificação digital, etc. No Brasil, a Certificação pode ser de **caráter voluntário**, cuja decisão é exclusiva da empresa que fabrica o produto ou fornece o serviço; ou **compulsório**, estabelecida pelo governo para comercialização de produtos e serviços – e nesse caso não se caracteriza a autorregulação, mas a regulação de comando e controle.

Os **Comitês Consultivos são grupos constituídos por representantes selecionados pelos governos e dotados de alguns direitos especiais no processo político**, que abrangem desde comitês consultivos gerais, os comitês consultivos de clientela especializada e até os comitês específicos orientados para a gestão. No

Brasil, o que mais se aproximaria dessa modalidade seriam o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho da República, e até Conselhos Gestores diversos.

10. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: BASEADOS NO TESOURO

➔ **Subsídios, que compreendem verbas, incentivos fiscais e empréstimos públicos.**

➔ **As verbas são alocações de recursos financeiros a alguma finalidade que tem valor em si**, não guardando relação equilibrada com o custo de realizar tal objetivo.

➔ **Os recursos são provenientes de impostos gerais dos governos** e geralmente sua alocação requer aprovação legislativa. Tipicamente, são alocadas com o propósito de prover um bem ou serviço desejado que, de outra forma, não seriam assegurados. Exemplos: fundos de educação, etc.

Outra forma de subsídio são **os incentivos fiscais**, que **compreendem formas variadas de dispensa de impostos, como adiamentos, deduções, créditos, isenções ou taxas preferenciais.**

A ideia é a de que receitas que poderiam ser coletadas pelos governos, não o serão. Muitos governos dão preferência aos incentivos fiscais, pois eles são pouco visíveis, o que favorece o seu estabelecimento e continuação; frequentemente não requerem aprovação do legislativo, uma vez que não implicam gastos; não são restringidos pela

disponibilidade de fundos; e não requerem o estabelecimento de novas estruturas burocráticas para administrá-los.

➔ Os **empréstimos públicos são aqueles concedidos pelos governos a taxas de juros abaixo das que são praticadas pelo mercado**; são também uma forma de subsídio. Nesse caso, o subsídio em si não é o valor emprestado, mas a diferença entre a taxa de juros do mercado e a taxa de juros cobrada pelo governo. O melhor exemplo disso no Brasil são os empréstimos do BNDES.

Outro **importante instrumento do Tesouro consistem em desincentivos financeiros**, que correspondem aos **impostos e taxas**.

➔ Os **impostos são pagamentos compulsórios**, legalmente prescritos, que uma pessoa ou uma organização faz ao governo e que, comumente, tem como finalidade levantar receitas, induzir comportamentos desejados ou desincentivar comportamentos indesejáveis. Eles podem ser diretos ou indiretos. No primeiro caso, são os contribuintes que devem arcar com a contribuição. Eles podem incidir sobre o patrimônio (como o IPTU e o IPVA), renda (Imposto de Renda), etc.. Já os indiretos incidem sobre o consumo, como o IPI que é cobrado dos produtores e o ICMS que é pago pelo consumidor.

➔ As **taxas de uso são instrumentos destinados a desincentivar comportamentos**, usualmente relacionados às externalidades negativas. Exemplo: as

taxas de uso sobre poluição, conhecidas como “taxas de emissão”. Outro exemplo: Em Londres e em Cingapura, cobra-se uma taxa fixa aos que usam seus próprios veículos para entrar na área central da cidade, com vistas a desincentivar o uso do carro particular e induzir ao uso do transporte público.

O **financiamento de advocacia, grupos de interesse e *think tank* consiste em estímulos usados para fortalecer organizações da sociedade**, em vários países democráticos. Em muitos deles, quem financia diretamente essas organizações são entidades privadas, porém os governos as favorecem por meio de um tratamento fiscal diferenciado (renúncias) e do estabelecimento de parcerias em certas áreas de políticas. Além disso, nos países cuja governança se baseia nos arranjos neocorporativos, não somente o Estado proporciona apoio financeiro aos grupos de interesse, como também lhes assegura vantagens fiscais.

11. INSTRUMENTOS POLÍTICOS: BASEADOS NA ORGANIZAÇÃO

A **provisão direta** corresponde **à ação do quadro administrativo público na produção de bens e serviços dos mais diversos**, como defesa nacional, relações diplomáticas, policiamento, seguridade social, educação, administração de terras públicas, manutenção de parques, rodovias, saúde pública, segurança sanitária, e muitíssimos outros.

As **empresas públicas são entidades de propriedade parcial ou total do Estado, que gozam de certa autonomia em relação ao governo**. Elas se caracterizam por três atributos:

- I) envolvem um elevado grau de participação pública no capital, alto o suficiente para ter o controle acionário no conselho diretor. São chamadas “empresas de economia mista” quando são de propriedade conjunta do governo e do setor privado.
- II) O governo possui certo grau de controle sobre sua gestão.
- III) Produzem bens e serviços que são vendidos diretamente no mercado, diferentemente dos bens públicos – como segurança pública, saúde, educação – pelos quais os usuários não pagam diretamente, mas por meio de impostos.

As **Organizações Não Governamentais Quase Autônomas** – em inglês, QUANGOS – compartilham muitas das características das empresas públicas, todavia, são mais distantes do governo, funcionando como semi-independentes. Muitas vezes, por intermédio de concessão ou “licença” governamental, exploram monopolisticamente uma atividade, mas essa concessão pode ser revogada pelo governo.

As **Parcerias Público-Privadas** (cuja operação no Brasil será detalhada mais adiante) podem ser definidas como uma forma de contratação externa para a produção de bens e serviços que anteriormente eram providos pelos governos. Em alguns casos, em vez de desonerar o setor público, essas Parcerias são firmadas para aumentar a capacidade e a estabilidade de organizações não-governamentais (ONGs) às quais se delegam tarefas governamentais de menor importância, para que recebam fundos governamentais, sendo o principal propósito dessa medida a disponibilidade dessas organizações para realizarem operações sem as restrições legais que se impõem às entidades públicas. Na literatura estrangeira questionam-se os critérios de inclusão dessas organizações em parcerias, a natureza e a amplitude dos interesses representados por

essas organizações e as implicações de entidades específicas ganharem o status de “representantes” do governo.

As **Organizações Voluntárias** – entidades como clubes, associações de bairro, igrejas, instituições caritativas – são as que implicam pouco ou nenhum envolvimento dos governos. São “voluntárias” na medida em que estão livres de coerção estatal e livres de restrições econômicas por lucratividade e distribuição de lucros.

A **criação de mercado ou organização de mercado** é o mais controvertido instrumento político. De acordo com HOWLETT, RAMESH e PERL (2013, p.147):

“os mercados existem quando há demanda e escassez de certos bens e serviços particulares. Mas a ação governamental é necessária tanto para criar como para dar apoio às trocas de mercado”.

Isso é feito mediante a garantia dos direitos das partes e dos contratos pelas instituições públicas. Os governos usam seus recursos organizacionais para criar mercado mediante a criação de direitos de propriedade via licenciamento governamental – ou seja: cria-se uma escassez artificial de um bem público. Podem ser reservas de pesca, caça ou sítios turísticos, etc. **Outra maneira de criar mercado é a privatização de uma empresa pública que antes explorava um monopólio.** O bem ou serviço provido por tal empresa torna-se exclusivo, criando uma situação artificial de escassez, o que eleva os preços e desperta o interesse de outros atores em operar naquele setor. No caso brasileiro, foi o que ocorreu, por exemplo, com a telefonia, eletricidade, etc. no âmbito da reforma do Estado na década de 1990.

As **re-organizações governamentais** consistem em **procedimentos diversos de reordenamento das suas estruturas organizacionais ou dos processos pelos quais elas realizam suas funções**. Pode envolver a criação de novas repartições ou a reconfiguração das antigas, como por exemplo, a reorganização ministerial. Tais mudanças podem envolver a redefinição de funções, o remanejamento de pessoal entre órgãos, as alterações nas relações entre departamentos e órgãos centrais de coordenação. Por exemplo, no Brasil, o antigo Ministério da Indústria e Comércio tornou-se o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A antiga Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil, anteriormente subordinada ao Ministério da Fazenda, atualmente tem suas atribuições distribuídas pela administração direta, na Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e na Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), ambas subordinadas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

12. AS CAUSAS DA ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS E DOS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Existe um grande debate na literatura sobre as causas dos governos escolherem alguns desses instrumentos e não outros. Uma das teorias estabelece que, se todos os instrumentos e procedimentos forem tecnicamente equivalentes – e, portanto, igualmente capazes de levar aos objetivos escolhidos –, os governos democráticos escolheriam os instrumentos menos coercitivos disponíveis, porque seriam os que resultariam em menos resistência por parte da sociedade. Essa concepção exhibe bastante afinidade com o Incrementalismo e com as abordagens gradualistas em geral.

No entanto, como mostram HOWLETT, RAMESH & PERL(2013), a seleção dos instrumentos é uma atividade complexa, influenciada por fatores como a natureza do subsistema de política (*polycysubsystem*) e seu grau de abertura ou restrição aos novos atores e novas ideias nas decisões políticas.

A efetividade de um instrumento de implementação de soluções para um *policyproblem* depende tanto das escolhas específicas feitas pelos tomadores de decisão (adequação dos meios aos objetivos) **quanto do contexto da implementação**, incluindo suas instituições, seus jogos de conformidade e seus problemas de agente-principal.

A efetividade desses instrumentos de implementação depende, ainda – e em grande medida – da maneira como as escolhas atuais interagem com objetivos e meios já usados anteriormente nas complexas composições das políticas públicas. HOWLETT, RAMESH & PERL(2013) sustentam que objetivos novos e antigos devem ser coerentes, ou seja, logicamente inter-relacionados. Já os instrumentos novos e antigos têm de ser consistentes, no sentido de não operarem em direções contraditórias. As abordagens mais recentes compartilham o entendimento de que:

(a) a implementação envolve muito mais do que a simples execução de decisões previamente tomadas;

(b) a análise da implementação requer o exame dos atores presentes no subsistema político, dos recursos que esses atores dispõem, da natureza dos problemas para os quais buscam soluções e das ideias que têm sobre como lidar com eles;

(c) toda a análise deve ser fortemente ancorada no contexto do regime político em que atores, problemas e soluções estão inseridos.

A **complexidade do ambiente da implementação e a possibilidade do insucesso orientam as preferências dos decisores** por instrumentos substantivos e procedimentais que, em sua percepção, funcionam bem juntos e que foram bem sucedidos anteriormente no setor envolvido ou em outros setores semelhantes. As preferências se formam em função desses fatores, que podem estar relacionados com o que SABATIER & MAZMANIAN(1980) chamaram de “tratabilidade” dos problemas –ou seja: a facilidade ou dificuldade de solução –e com as restrições substantivas e procedimentais com as quais os decisores têm de lidar.

M. HOWLETT, RAMESH e A. PERL(2013) concebem que o uso eficaz dos instrumentos políticos – tanto substantivos como procedimentais – irá variar conforme duas variáveis:

- a capacidade do governo de efetuar mudanças que se expressa pela maior ou menor severidade das restrições que enfrenta; e
- a complexidade do subsistema de política(*polycysubsystem*), que se traduz pelo número e diferenciação dos atores políticos cujos interesses podem ser afetados pela *policy* em tela.

A combinação dessas variáveis e sua relação com os instrumentos políticos são apresentadas no Quadro 2, a seguir:

QUADRO 2-MODELO DE PREFERÊNCIAS POR INSTRUMENTOS POLÍTICOS

	Subsistema de Política Complexo	Subsistema de Política Simples
Severidade das Restrições: ALTA	Predomínio dos instrumentos de gestão (Ex.: provisão direta e reorganização do governo).	Predomínio de instrumentos de autoridade (Ex.: regulação).
Severidade das Restrições: BAIXA	Predomínio de instrumentos de subsídio (Ex.: verbas, financiamentos, etc.).	Predomínio de instrumentos de informação (Ex.: campanhas de publicidade, exortação, etc.).

Fonte: adaptado de M. HOWLETT, M. RAMESH e A. PERL, 2013, p.195.

Evidentemente, essas preferências deverão variar também conforme a jurisdição do decisor e a natureza e a trajetória histórica do problema. M. HOWLETT, M. RAMESH e A. PERL(2013) defendem que **há problemas que apresentam alta tratabilidade**: podem ser abordados em sua inteireza e ser plenamente resolvidos, como, por exemplo, a necessidade de provisão de uma via para acesso a um determinado ponto geográfico pode ser inteiramente satisfeita com construção de uma estrada. Em contraposição, **existem problemas pouco tratáveis**, que raras vezes são plenamente abordados e resolvidos.



Quando um **problema de alta tratabilidade** se apresenta em um contexto de baixas restrições, a implementação pode ser plena, como ocorre quando o problema é aumentar o número de vagas escolares em uma região e a solução é a construção de uma escola e a contratação de professores. Quando um problema de alta tratabilidade tem de ser solucionado em um contexto de restrições muito severas, a implementação se torna um campo de contestações em que os decisores lutam para aumentar os seus recursos visando resolver o problema. A política de saúde no Brasil seria um exemplo, especialmente as recentes discussões sobre o “Programa Mais Médicos”.



Quando **um problema de difícil resolução, ou seja, baixa tratabilidade**, se apresenta em um contexto de baixas restrições, tem-se a implementação por meio da adoção de novos instrumentos políticos, que os autores denominaram “implementação experimental”. Um exemplo, no Brasil, seria o Programa de Transferência de Renda com condicionalidades, conhecido como “Bolsa Família”. Porém, quando um problema de baixa tratabilidade deve ser enfrentado num ambiente de restrições altamente severas, o que se manifesta é a implementação de medidas que, certamente, terão apenas valor simbólico, pois sua efetividade na resolução do problema será praticamente nenhuma. Seriam exemplos, no Brasil, a política de segurança pública e a política de reforma administrativa.

Portanto, a combinação da severidade das restrições com o grau de tratabilidade dos problemas pode lançar luz sobre a efetividade da

implementação na resolução dos problemas de política pública, como mostra o Quadro 3, abaixo.

QUADRO 3- MODOS DE IMPLEMENTAÇÃO E RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

	Tratabilidade do Problema ALTA	Tratabilidade do Problema BAIXA
Severidade das Restrições: BAIXA	Implementação plena. Ex.: construção do prédio de uma escola.	Implementação experimental. Ex.: Programa Bolsa Família.
Severidade das Restrições: ALTA	Implementação contestada. Ex.: serviços de saúde, “Programa Mais Médicos”.	Implementação simbólica. Ex.: política de segurança pública, reforma administrativa.

Fonte: adaptado de M. HOWLETT, M. RAMESH e A. PERL, 2013, p. 196 (apud MATLAND, 1995)⁶.

13. OS INSTRUMENTOS E ALTERNATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Em face dos problemas e dilemas que a implementação de políticas públicas pode levantar, faz-se necessário potencializar a capacidade de gestão e de coordenação do Estado como um todo, além de fomentar a propensão à cooperação entre seus componentes. As tentativas de

⁶A tabela foi adaptada de M. HOWLETT, M. RAMESH e A. PERL (2013, p. 196) que, por sua vez, utilizaram-se da tabela apresentada por MATLAND, 1995.

se aperfeiçoar a gestão, a coordenação e a cooperação podem ser efetivadas de muitas formas.

Essa seção dedica-se a esclarecer a respeito de mecanismos diversos que, no Brasil, propiciam a implementação sair do papel e se tornar intervenção na realidade com êxito em alguma medida. Esses mecanismos são explicados, primeiramente, como “instrumentos de implementação”, que viabilizam as intervenções do ponto de vista econômico-financeiro e, posteriormente, como “alternativas de implementação”, que possibilitam as intervenções da perspectiva técnica e institucional (formal). Dessa sorte, a implementação das políticas públicas pode valer-se de fundos, transferências de recursos financeiros, convênios, contratos de repasse, assim como por consórcios públicos, parcerias público-privadas, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público.

Vale observar que esses mecanismos têm o intuito de amenizar as profundas diferenças das capacidades econômicas e de gestão entre municípios, estados, Distrito Federal e União contribuindo para relações intergovernamentais próximas do federalismo cooperativo.

14. INSTRUMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS DE IMPLEMENTAÇÃO

A temática dos “fundos” envolve definições pouco claras na legislação algumas divergências na literatura, com conceitos pouco pacificados em vários aspectos. Em um conceito com viés orçamentário, Augustinho Vivente PALUDO (2010, p. 150 apud COSTA, 2012, p. 6), assevera que:

“(...) o glossário do Senado Federal define fundos como instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados”.

Outra definição da literatura, em um viés de Direito Financeiro, de Bento José BUGARIN (1994, apud COSTA, 2012, p. 6), identifica fundo como o patrimônio de uma pessoa ou entidade afetado a uma finalidade específica, especificando um tipo em particular: os "*fundos especiais de gestão*", que seriam encontrados na Administração Pública e não teriam autonomia jurídica. Há leis, como a Lei nº 4.320, de 1964, que afirma que:

"Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação".

O Decreto-Lei nº 200, de 1967- que preconiza que:

"Art. 172, §2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria".

Destaca-se na legislação o Decreto nº 93.872, de 1986, que unifica os recursos de caixa do Tesouro Nacional e conceitua mais detalhada e nitidamente os fundos, discriminando sua natureza, ora financeira, ora contábil, além de interessar mais ao estudo das políticas públicas, em razão de expressá-las diretamente:

"Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo. §1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender

a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional”.

Ou seja, movimentam recursos apenas na Conta Única do Tesouro, somente transferindo recursos, sem qualquer espécie de gestão, como são os casos, de acordo com Leonardo da S. G. M. da COSTA (2012), do: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), FUNDEB e Fundo Partidário, previstos na Constituição Federal de 1988. Prosseguindo:

“Art. 71, §2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica”

Isto é, movimentam recursos entre contas bancárias (COSTA, 2012).

“Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional. (...) Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados”.

Deve-se acrescentar o que a Constituição estrutura como regras gerais principais para os fundos:

*“Art. 165, §5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (...) III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como **os fundos** e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (...) §9º Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer*

*normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de **fundos**.*

*Art. 167. **São vedados:** (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os Arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (...); (...) VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (...); IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa”.*

Por fim, ressalta-se que a Lei Complementar nº 101, de 2000, **a Lei de Responsabilidade Fiscal**, prevê, em seu Art. 1º, §3º, inciso I, alínea b, **que as normas de gestão estabelecidas por ela devem ser respeitadas pelos fundos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.**

Portanto, ao conciliar os dispositivos dessas normas jurídicas, é possível interpretar melhor o que são os fundos: **instrumentos de gestão financeira e orçamentária, criados por lei complementar, desprovidos de personalidade jurídica, mas com reconhecimento de métodos contábeis, composto por dotações orçamentárias diversas para a implementação de políticas públicas.** O Portal da Transparência⁷ dispõe de definição ainda mais simples:

“Conjunto de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, por meio de financiamento ou negociação,

⁷ Informação disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=f>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

uma atividade pública específica. Fonte: Tesouro Nacional”.

Utilizando-se do Decreto 93.872, o IBGE⁸elaborou a chamada “Tabela de Natureza Jurídica”, que institui códigos de natureza jurídica para os fundos, lançando as seguintes definições para “fundo público” e “fundo privado”:

(a) “Código: 120-1. *Fundo Público. Esta Natureza Jurídica compreende: os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas.*

(b) Código: 324-7. *Fundo Privado. Esta natureza jurídica compreende:*

(I) *os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei nº 11.079, de 30/12/2004; e*

(II) *os fundos de avais privados”.*

COSTA (2012) explica que todos os órgãos públicos federais, estaduais e municipais passaram a empregar essa categorização. O autor (Idem, p. 20-21) distingue os fundos e oferece uma tentativa de classificação para eles, no âmbito da Administração Federal, da seguinte maneira:

(I) Fundos Públicos:

⁸ Informação disponível em: <<http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2009/120-1-fundo-publico>> e <<http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2009/324-7-fundo-privado>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

a) Fundos de Transferência: não fazem gestão de recursos, tendo caráter apenas contábil (ex.: FPM, FPE, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Fundo Partidário, etc.);

b) Fundos Programáticos: são aqueles que, em tese, poderiam ser substituídos por programas de orçamento, pois servem sobretudo para custear projetos ou atividades do órgão a que estão subordinados; nesta classificação não entram os fundos que podem ser substituídos por programas de financiamento na LOA (ex.: Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Aeronáutico, etc.);

c) Fundos de Financiamento: são os que concedem financiamentos e empréstimos, muitas vezes com subsídios; (ex.: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), FAT, etc.);

d) Fundos Garantidores: são os que garantem determinadas operações com base em ativos reais de seu patrimônio (ex.: Fundo de Garantia à Exportação (FGE), Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), Fundo de Calamidades Públicas (FUNCAP), etc.);

e) Fundos de Formação de Poupança Pública: são os fundos soberanos (ex.: Fundo Soberano do Brasil⁹).

⁹ Criado em 2008, diante da necessidade crescente de estimular projetos estratégicos, reduzir efeitos de ciclos econômicos, compor poupança pública e promover investimentos em ativos nacional e internacionalmente. Informação disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/fundo_soberano/in dex.asp>. Acesso em: 17 jun. 2013.

(II) Fundos Privados:

a) Fundos de Financiamento: são os que concedem financiamentos e empréstimos;

b) Fundos Garantidores: são os que garantem determinadas operações com base em ativos reais de seu patrimônio;

c) Fundos Parafiscais de Poupança Compulsória: são os que embora não integrem o patrimônio do setor público, vinculam-se ao atendimento de finalidades específicas que a Administração Pública tem interesse em tutelar. (ex.: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo do Programa de Integração Social (PIS) e Fundo do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), entre outros).

d) Fundos de Investimento: são formas de aplicação financeira similares aos condomínios e operam conforme estatui a Instrução nº 409, de 2004, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Observa-se que, nessa categorização, **não estão incluídos os fundos extraorçamentários, os fundos de previdência e os fundos internacionais** dos quais o Brasil faz parte, que mostram características atípicas em relação ao que foi analisado por COSTA.

O autor comenta que é demasiado frequente as instituições receberem o nome inapropriado de “fundo”, quando não admitem as propriedades retratadas para os fundos como argumentado. São exemplos disso órgãos e entidades pelo dotados de personalidade jurídica, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que são autarquias, e os fundos de pensão.

Como instrumentos de política pública, os fundos públicos apresentam algumas vantagens e desvantagens:

VANTAGENS DOS FUNDOS PÚBLICOS

A praticidade na extração de seus demonstrativos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) - embora vários dos fundos de financiamento não exibam essa facilidade do controle centralizado, porque seus dados são lançados no SIAFI de modo pouco padronizado;

Os fundos têm prazo de duração indeterminado, o que gera certa previsibilidade nas contas públicas;

Os fundos usualmente não representam custos fixos adicionais ou estrutura administrativa complementar à Administração, uma vez que não pode contratar pessoal (não tem personalidade jurídica própria) e utiliza o quadro administrativo existente.

DESVANTAGENS DOS FUNDOS PÚBLICOS

A possibilidade de a lei instituidora do fundo dar margem a que se atribuam altos custos de administração para o agente operador; e

A dificuldade comum de entender a formação e o funcionamento prático dos fundos, podendo acarretar empecilhos ao controle social da gestão dos mesmos.

Outro instrumento de implementação de políticas públicas associado aos fundos são as **transferências intergovernamentais de recursos**, que remetem à discussão do federalismo, das relações entre os entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) e, mais especificamente, do federalismo cooperativo e do federalismo fiscal.

Transferências intergovernamentais configuram as transferências de recursos que ocorrem entre União, estados, Distrito Federal e municípios¹⁰.

Em virtude de o Estado federativo assegurar autonomia administrativa e financeira aos seus membros, uma de suas características é o federalismo fiscal, entendido, em palavras simples:

"(...) como o conjunto das normas relativas à competência tributária, às transferências intergovernamentais e à distribuição intergovernamental de gasto público entre as entidades subnacionais. Tais institutos são decisivos no equilíbrio financeiro e na igualdade socioeconômica regional" (PAMPLONA, 2009, não paginado).

Nesse sentido, Sérgio PRADO (2006 apud PAMPLONA, 2009) indica como questões de federalismo fiscal os problemas, os métodos e os processos de distribuição de recursos fiscais com o objetivo de viabilizarem a execução das funções atribuídas a cada esfera de governo. Daniel GOLDBERG (2004 apud PAMPLONA, 2009) corrobora com essa linha de pensamento ao conceber o modelo de federalismo fiscal como o desenho institucional que privilegia a descentralização tanto de atribuições como de receitas aos entes subnacionais.

Angelo DUARTE, Alexandre SILVA, Everaldo LUZ e José Carlos GERARDO (2009) argumentam que as transferências fiscais entre os níveis governamentais representam importante ferramenta para o equilíbrio das finanças, a *accountability* (entendida como

¹⁰ Não se confundem com as transferências intragovernamentais – realizadas no âmbito interno de cada governo, podendo ser repasses entre suas autarquias, suas fundações, seus fundos, suas empresas e outras entidades autorizadas em legislação específica. *Fonte: Tesouro Nacional.* Informação disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>> . Acesso em: 17 jun. 2013.

responsabilização e prestação de contas) e os incentivos que afetam o desempenho fiscal, a eficiência e a equidade na prestação de serviços públicos das unidades subnacionais, particularmente nos Estados que, por sua extensão territorial e suas profundas desigualdades regionais, se organizam sob o formato de Federação.

Segundo esses autores (Idem, p. 7):

“No Brasil, essas transferências responderam por aproximadamente 42% das despesas dos governos subnacionais no ano de 2006”. Assim, os pensadores detectam dois fatores essenciais capazes de justificar, da perspectiva econômica, as transferências, que são as intituladas “brecha fiscal vertical” e “desequilíbrio horizontal”.

Nos termos empregados pelos autores (Idem, p. 7):

*“a **brecha fiscal vertical** seria definida como a deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a receita própria e a necessidade de gastos, o que é típico dos níveis inferiores de organização do governo. Em geral, implica desequilíbrio fiscal vertical, que é a situação na qual a brecha fiscal vertical não é adequadamente tratada, seja pela redefinição de responsabilidades ou por meio das transferências fiscais”.*

Em outros termos: é “a insuficiência financeira resultante da diferença entre a capacidade tributária de um ente público e a necessidade de gastos”¹¹ (Idem, p. 22-23). Esse descompasso contábil (brecha fiscal vertical) decorre dos ganhos de eficiência obtidos na arrecadação dos tributos pelo governo central, que consegue reunir maior volume de recursos por conta da amplitude de sua base tributária, e da maior

¹¹ Matematicamente, tem-se: necessidade real de financiamento = arrecadação efetiva - despesas efetivas; e brecha fiscal = capacidade de arrecadação - despesas necessárias. (DUARTE; SILVA; LUZ; GERARDO, 2009, p. 23).

eficiência dos governos locais no provimento de grande parcela dos serviços públicos. Essa distorção seria causada por quatro fatores:

- i) a assunção inapropriada de responsabilidades;
- ii) a centralização do poder de tributação;
- iii) a adoção do comportamento por parte governos subnacionais de querer se beneficiar do poder de tributação das localidades vizinhas; e
- iv) a falta de espaço para a tributação em nível subnacional, devido à pesada carga de tributação imposta pelo governo central.

Os desequilíbrios horizontais, por sua vez, são conceituados por DUARTE, SILVA, LUZ & GERARDO (2009) como a provisão heterogênea de serviços públicos no espaço geográfico de um país, em vez desse fornecimento apresentar um padrão mínimo de qualidade aos indivíduos em toda e qualquer unidade federativa¹². Um exemplo substantivo de desequilíbrio horizontal, conforme os autores, se expressa na organização do SUS, ao passo que um caso que já exibiu capacidade relativa de correção desses desequilíbrios é o antigo FUNDEF, substituído pelo FUNDEB em 2007.

Diante desses elementos, as transferências intergovernamentais visam reduzir as insuficiências verticais (“fechar” as brechas verticais) e os desequilíbrios horizontais que frequentemente surgem em uma federação – daí parte da literatura usar o termo “transferências equalizadoras” ou “transferências de equalização fiscal”. Essas transferências são denominadas equalizadoras por constituírem uma tentativa de alcançar equidade fiscal regional, envolvendo considerações de ordem econômica e política. Os autores defendem

¹² O conceito envolve algum grau de subjetividade, já que supõe que a equidade no acesso aos serviços públicos deve ser considerada quando se tenta medir o bem-estar da população de um país.

que a busca de equidade horizontal nas federações advém da descentralização de gastos e receitas, que implicam, inevitavelmente, a criação de diferentes capacidades fiscais entre as regiões e, por conseguinte, níveis distintos de serviços públicos em função de taxas de tributação similares – situações de desigualdade fiscal conduzem à ineficiência na alocação de recursos. Todavia, os autores sugerem que “(...) o sistema brasileiro de repartição das transferências não possui qualquer mecanismo indutor de eficiência” (Idem, p. 7).

QUADRO 3- COMPETÊNCIAS NA INSTITUIÇÃO DE IMPOSTOS

União (Art. 153)	Estados e Distrito Federal (Art. 155)	Municípios (Art. 156)
a) Imposto de Importação de produtos estrangeiros (II).	a) Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD).	a) Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).
b) Imposto de Exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE).	b) Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).	b) Imposto de Transmissão Inter Vivos, por ato oneroso, de Bens Imóveis e de direitos reais sobre imóveis, ou cessão de direitos a sua aquisição (ITBI).
c) Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza (IR). Trata-se do principal imposto federal; em 2010, foi responsável por quase 70% da arrecadação total da União com impostos.	c) Imposto de Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e de comunicação (ICMS). O ICMS é o mais importante imposto brasileiro: em 2010, sua arrecadação equivaleu a a quase 95% da receita total dos estados com impostos.	c) Imposto de Serviços de qualquer natureza, não compreendidos no ICMS (ISS). Em 2010, o ISS correspondeu a mais de 50% da receita total dos municípios.

d) Imposto de Produtos Industrializados (IPI).		
e) Imposto de Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF).		
f) Imposto de Propriedade Territorial Rural (ITR).		
g) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).		
h) IOF relativo ao ouro enquanto ativo financeiro ou instrumento cambial (IOF-Ouro)		

Fonte: adaptado de ASSUNÇÃO, ORTIZ e PEREIRA, 2012, p. 7 (Tabela 1).

Pode-se elencar como objetivos mais destacados das transferências intergovernamentais:

- a) preencher a brecha fiscal vertical;
- b) lidar com a separação fiscal por meio das transferências equalizadoras;
- c) adotar padrões mínimos nacionais na operacionalização das transferências; influenciar as prioridades locais;
- d) lidar com as deficiências de infraestrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres; e
- e) criar compensações para as externalidades positivas e negativas que se deseja produzir ou inibir (Idem, p. 17).

Deve-se ter em mente que essas transferências podem implicar efeitos positivos ou efeitos negativos e perversos, a depender da estrutura de incentivos do próprio sistema de distribuição de recursos.

Uma questão crucial para as políticas públicas nos países organizados em sistemas federativos recai sobre a distribuição das competências tributárias entre as entidades federativas. Nesse aspecto, a Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece as principais formas

de tributação mediante impostos¹³ e os responsáveis por sua aplicação, nos Arts. 145 a 156, como mostra o Quadro3, acima.

Quanto aos critérios de repartição de receitas tributárias, a Carta Constitucional de 1988 os descreve nos artigos 157 a 162. A literatura denomina essa repartição de receitas um tipo de “transferência”. O Portal da Transparência¹⁴, baseando-se em definições do Tesouro Nacional, aborda algumas definições que ajudam a entender do que se trata:

a) Transferências Constitucionais: são aquelas previstas na Carta Constitucional, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Essa transferência visa amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos¹⁵. Alguns exemplos são: o FPE, o FPM, o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), o FUNDEF e o ITR;

b) Transferências Legais : são as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos demais entes da Federação, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a

¹³ O Art. 145 da Constituição prevê tributos como gênero (ou classe) que abrange as espécies (ou tipos): impostos (cobrados independentemente da oferta ou da utilização de qualquer bem ou serviço público); taxas (em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição); contribuições de melhoria (decorrentes de obras públicas); e o Art. 149 estabelece as contribuições sociais (de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas).

¹⁴ Informação disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

¹⁵ Informação disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 17 jun. 2013.

forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Exemplos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos(EJA), entre outros;

c) Transferências Voluntárias: de acordo com a definição dada pelo Art. 25 da LRF, são os recursos financeiros repassados pela União aos outros entes federativos como implicação da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cujo intuito é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Esse tipo de transferência corresponde à entrega de recursos a outro ente, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao SUS;

d) Transferências Destinadas ao SUS: são tratadas muitas vezes separadamente por conta da relevância do assunto, e se materializam por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo. Os valores são depositados diretamente do FNS aos fundos de saúde estaduais, municipais e distrital, em contas específicas dos fundos;

e) Transferências Fundo a Fundo: designam o repasse, por intermédio da descentralização de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e distrital, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde.

Vários autores diferenciam as tipologias de classificação das transferências financeiras entre entes subnacionais. Uma tipologia

bastante útil resulta da combinação dos critérios e tipos propostos por Juliano ASSUNÇÃO, Felipe ORTIZ e Luis Felipe PEREIRA (2012, p. 9) e por Juliano DI PIETRO, PRADO e CONTI (2004, 2006 apud PAMPLONA, 2009), como se descreve a seguir:

a) Segundo a natureza jurídica do beneficiário, as transferências em regra são destinadas aos entes governamentais subnacionais, que são as chamadas transferências intergovernamentais. Porém, é possível que as transferências destinem-se também a entes privados, que podem ser empresas ou indivíduos;

b) Segundo a obrigatoriedade ou a natureza da transferência, podem ser:

i) obrigatórias, automáticas ou constitucionais (seu fundamento é uma norma constitucional ou legal que impõe ao ente transferidor o dever de realizá-las, devendo ser remanejadas automaticamente, independente de autorização);

ii) voluntárias ou discricionárias (fundam-se em acordos livremente celebrados entre o ente transferidor e o beneficiário, dependem da decisão política que for tomada, podendo ser modificadas consoante as circunstâncias); ou

iii) mistas (em uma primeira etapa, o procedimento é previsto na Constituição obrigatoriamente, mas, em uma segunda etapa, o ente receptor fica responsável por remanejar parte daquela receita a outro ente federativo, após a autorização do órgão competente, como no caso dos Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste);

c) Segundo a condicionalidade ou o destino dos recursos, podem ser:

i) não vinculadas ou incondicionadas (o ente beneficiário pode escolher autonomamente a destinação final dos recursos recebidos, como nos casos do FPM e FPE); ou

ii) vinculadas ou condicionadas (o ente beneficiário é obrigado a aplicar os recursos transferidos em finalidades predefinidas, como nos casos do FUNDEB e FNS);

d) Segundo a forma, podem ser:

i) diretas (prescindem de qualquer intermediação, como nas situações dos Arts. 157 e 158 da Constituição, comentados em breve);
ou

ii) indiretas (demandam a intermediação de um fundo, como no caso do FPM e FPE);

e) Segundo a contrapartida ou a compensação, podem ser:

i) sem contrapartida (o ente beneficiário não é obrigado a complementá-la com recursos próprios); ou

ii) com contrapartida (ele é obrigado a fazê-lo). As transferências com contrapartida são ditas equalizadoras quando complementam o gasto do ente beneficiário até que este atinja um montante predeterminado pelo ente transferidor, de modo a assegurar um nível mínimo de dispêndio considerado adequado pelo ente transferidor;

f) Segundo a redistributividade, podem ser:

i) devolutivas (quando os valores transferidos foram arrecadados no território do próprio ente beneficiário ou quando a receita acaba sendo devolvida aos entes políticos que possuem relação direta com o fato gerador da tributação, como no exemplo do IPVA, o ITR e o IOF-Ouro); ou

ii) redistributivas (foram arrecadados no território de outro ente subnacional, cuja capacidade fiscal é considerada mais robusta do que a do ente beneficiário, ou seja, são distribuídas a municípios e estados de acordo com alguma variável associada à promoção do equilíbrio econômico entre eles);

QUADRO 4-REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS)

União entrega (Art. 159):	Estados e Distrito Federal recebem(*) (Arts. 157 e 159):	Municípios recebem(*) (Arts. 158 e 159):
a) 48% do produto da arrecadação do IR, pela União somente (exclui-se a parcela dos demais entes), e do IPI da seguinte forma: i) 21,5% ao FPE; ii) 22,5% ao FPM; iii) 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assegurando-se ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região; iv) 1% ao FPM, a ser entregue no primeiro decêndio de dezembro de cada ano.	a) o IR incidido na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por estados e Distrito Federal pertence a eles, suas autarquias e fundações.	a) o IR incidido na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por municípios pertence a eles, suas autarquias e fundações.
	b) 20% do produto da arrecadação de impostos que a União venha a instituir em sua competência residual (impostos não cumulativos, com fato gerador ou base de cálculo próprio) pertencem aos estados e Distrito Federal.	b) 50% do produto da arrecadação do ITR, pela União, relativo aos imóveis situados nos municípios; e 100% do ITR dos municípios que optarem por fiscalizá-lo e cobrá-lo, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou renúncia fiscal.
b) 10% do produto da arrecadação do IPI	c) 10% do produto da arrecadação do IPI,	c) 50% do produto da arrecadação do

aos estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.	pela União, proporcionalmente ao valor de suas exportações de produtos industrializados de cada estado e do Distrito Federal.	IPVA, pelos estados, licenciados no território dos municípios, pertencem a esses.
c) 29% do produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) para estados e Distrito Federal, distribuídos na forma da lei e destinados ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.	d) 29% do produto da arrecadação da CIDE, pela União, distribuídos na forma da lei e destinados ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes, pertencem aos estados e Distrito Federal.	d) 25% sobre os 29% do produto da arrecadação da CIDE recebidos, pelos estados e Distrito Federal, da União, pertencem aos seus municípios, na forma da lei.
d) Alíquota mínima de 1% do produto da arrecadação do IOF-Ouro.	e) 30% da alíquota definida sobre o produto da arrecadação do IOF-Ouro, pela União, para o estado de origem.	e) 70% da alíquota definida sobre o produto da arrecadação do IOF-Ouro, pela União, para o município de origem.
		e) 25% do produto da arrecadação do ICMS, pelo estado, pertencem aos seus municípios.

Fonte: elaboração própria.

(*)São transferências diretas e incondicionadas, de acordo com PAMPLONA, 2009.

g) Segundo a cooperação ou das unidades envolvidas, podem ser;

i) de cooperação vertical (o repasse se dá entre entidades federativas de níveis diferentes); ou

ii) de cooperação horizontal (a transferência acontece entre entidades federativas de mesmo nível, por exemplo, entre estados ou entre municípios).

PAMPLONA (2009) salienta que o sistema de transferências intergovernamentais não representa uma novidade da Constituição de 1988, pois já estavam presentes no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1934. Aos poucos foram introduzidas alterações nas Constituições posteriores, no sentido de se afastar de um federalismo fiscal centralizado e se aproximar de um federalismo mais cooperativo. Na Carta de 1988, os Arts. 157 a 162 cuidam da repartição das receitas tributárias, como mostra o Quadro 4, acima.

A fim de compreender melhor a organização e o funcionamento das transferências constitucionais, seguem-se alguns comentários sobre elas e sobre os principais fundos que compõem. Antes, porém, cabe assinalar que o parágrafo único do Art. 161 da Constituição determina que o TCU deve efetuar o cálculo das quotas e da liberação das participações dos entes federativos na repartição das receitas tributárias. Por isso, os fundos e suas transferências obrigatórias são estudados com base em publicações do TCU e de publicações mais recentes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O FPE, previsto no Art. 159, inciso I, alínea *a* da Constituição de 1988, tem suas origens na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, sendo as primeiras transferências realizadas em 1967, há mais de 40 anos (STN, 2012a). Na visão do TCU (2008, p. 10), ele:

"(...) constitui importante instrumento de redistribuição da renda nacional, visto que este promove a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do País: 85% dos recursos são destinados aos estados das Regiões

Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%)”.

TABELA 1 - PERCENTUAIS INDIVIDUAIS DE DISTRIBUIÇÃO DO FPE

UF – Coeficiente de Participação					
Acre	3,4210	Maranhão	7,2182	Rio de Janeiro	1,5277
Alagoas-	4,1601	Mato Grosso	2,3079	Rio Grande do Norte	4,1779
Amapá	3,4120	Mato Grosso do Sul	1,3320	Rio Grande do Sul	2,3548
Amazonas	2,7904	Minas Gerais	4,4545	Rondônia	2,8156
Bahia	9,3962	Pará	6,1120	Roraima	2,4807
Ceará	7,3369	Paraíba	4,7889	Santa Catarina	1,2798
Distrito Federal	0,6902	Paraná	2,8832	São Paulo	1,0000
Espírito Santo	1,5000	Pernambuco	6,9002	Sergipe	4,1553
Goiás	2,8431	Piauí	4,3214	Tocantins	4,3400
Total - 100,0000					

Fonte: adaptado de STN, 2012, p. 5 (Tabela II). Dados da LC 62, de 1989.

Os critérios de rateio dos recursos do FPE encontram-se fixados pela Lei Complementar nº 62, de 1989, alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade nos anos de 1993, 1999, 2002 e 2004, em razão de os critérios de rateio adotados nela não mais traduzirem a vontade do legislador constituinte de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e Distrito Federal, na medida em que estão sensivelmente defasados – o Art. 2º da Lei previa um prazo de validade para os coeficientes individuais de participação dos estados no FPE até 1991 (STN, 2012a).

Em 2010, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar 62, e foi discutida no Congresso uma norma para atualizá-la e modificá-la, que foi a Lei Complementar nº 143, aprovada em julho de 2013. Consoante a legislação, continuarão em vigor até dezembro de 2015 os percentuais fixados em 1989, mas novos cálculos serão adotados a partir de 2016.

Conforme o TCU (2008), o montante do FPE é formado por 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do IR e IPI, apurada decendialmente (até os dias 10, 20 e 30 de cada mês) pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que deduz as restituições e incentivos fiscais e comunica à STN, que contabiliza as arrecadações líquidas no SIAFI, informando ao Banco do Brasil (BB) o montante financeiro a ser transferido a cada estado, obedecendo aos seus coeficientes individuais¹⁶ – ilustrados no quadro a seguir. Ressalta-se que, do valor líquido da distribuição das quotas financeiras a cada unidade federativa, são deduzidos, ainda, os percentuais do FUNDEB (hoje de 20%), em respeito à Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que modificou o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e os percentuais do PASEP (hoje de 1%).

Vale repisar que não há vinculação específica para a utilização dos recursos do FPE, pelos estados e Distrito Federal, tampouco do FPM pelos municípios, em adequação ao Art. 160 da Constituição, que impede a retenção dos valores, bem como a restrição à entrega e à aplicação deles. Entretanto, o parágrafo único desse artigo permite que a União (e os estados, no caso do FPM) condicione a entrega dos recursos à regularização de débitos do ente federativo perante o governo federal e suas autarquias (por exemplo, dívidas com o INSS),

¹⁶ O valor da quota do FPE devido a cada unidade federativa em cada distribuição é calculado multiplicando-se o montante do FPE a ser distribuído pelo coeficiente individual respectivo (TCU, 2008).

e o atendimento dos gastos mínimos em ações e serviços públicos de saúde.

ASSUNÇÃO, ORTIZ e PEREIRA (2012) mostram que o FPE enseja parte significativa das finanças estaduais, representando cerca de 25% das receitas estaduais, podendo atingir mais de 60% dessas receitas em alguns casos. Os números indicam a grande sensibilidade dos estados às variações no FPE.

O FPM, previsto no Art. 159, inciso I, alíneas *b* e *d* da Constituição, também foi criado pela Emenda Constitucional 18, de 1965, tendo tido sua composição ajustada com grande frequência ao longo dos anos por outras Constituições e por leis complementares (STN, 2012b). O TCU (2008) e a STN (2012b) explicam que o montante do FPM é constituído por 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do IR e do IPI, sendo contabilizado mais 1% do valor total recebido pelo ente (desde 10 de dezembro do ano anterior a 30 de novembro do ano corrente), que é entregue no primeiro decêndio de dezembro de cada ano. A apuração dos valores obedece ao mesmo modo de contabilização do FPE, decendialmente e por intermédio da STN e do BB, e conforme coeficientes individuais de participação dos municípios no FPM, fixados anualmente em decisão normativa específica do TCU (até o último dia útil do ano anterior). Do valor líquido recebido por cada município de 22,5%, devem ser deduzidas as porcentagens correspondentes ao FUNDEB (hoje, de 20%) e ao PASEP (hoje, de 1%); enquanto do valor de 1% anual desconta-se apenas a porcentagem do PASEP (e não a do FUNDEB). O Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172 de 1966) estabelece que do montante do FPM, 10% pertencem às capitais; 86,4% pertencem aos municípios do interior; e o restante, 3,6%, constitui um “Fundo de Reserva”, para distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, e da Lei Complementar nº 91, de 1997.

TABELA 2 - FPM-INTERIOR - PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO TOTAL A DISTRIBUIR

UF – Coeficiente de Participação					
Acre	0,26 30	Maranhão	3,971 5	Rio de Janeiro	2,737 9
Alagoas	2,08 83	Mato Grosso	1,894 9	Rio Grande do Norte	2,432 4
Amapá	0,13 92	Mato Grosso do Sul	1,500 4	Rio Grande do Sul	7,301 1
Amazonas	1,24 52	Minas Gerais	14,18 46	Rondônia	0,746 4
Bahia	9,26 95	Pará	3,294 8	Roraima	0,085 1
Ceará	4,58 64	Paraíba	3,194 2	Santa Catarina	4,199 7
(1)		Paraná	7,285 7	São Paulo	14,26 20
Espírito Santo	1,75 95	Pernambuco	4,795 2	Sergipe	1,334 2
Goiás	3,73 18	Piauí	2,401 5	Tocantins	1,295 5
Total - 100,0000					

Fonte: adaptado de TCU, 2008, p. 18 (Tabela 5). Dados da LC 62, de 1989.

(1) O Distrito Federal não participa do FPM, por sua divisão em municípios ser vedada pela Constituição, embora atribuições municipais de prover determinados serviços públicos e ações governamentais sejam também de sua competência.

Além do cálculo dos coeficientes e das quotas de participação, o TCU fiscaliza a entrega dos recursos aos beneficiários e acompanha a classificação das receitas que dão origem ao FPM. Os coeficientes individuais dos municípios são determinados com base em suas populações e suas rendas *per capita*, conforme os dados do IBGE de cada ano, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, que variam de 0,6 a 4. Existe, ainda, um segundo

coeficiente, que indica a participação de cada estado no FPM, bastante diferentes daquele do FPE, haja vista seu foco compreender a distribuição populacional e não apenas a redistribuição da renda nacional, como se viu na Tabela 2, acima.

Em suma, **há um cálculo das quotas de participação dos municípios do interior, baseado no seu coeficiente individual, no percentual de participação de seu estado, no somatório dos coeficientes dos municípios estaduais, e nos 86,4% do FPM destinado às localidades do interior; e um cálculo distinto para as capitais estaduais, baseado em seu coeficiente individual** (estabelecido segundo sua população e o inverso da renda *per capita* do estado a que pertence, pois existe um “fator população” e um “fator renda” específicos das capitais, previstos no CTN e calculados pelo TCU para essa mensuração), no somatório dos coeficientes de todas as capitais, e nos 10% do FPM destinado às capitais¹⁷.

O TCU (2008, p. 17) informa que:

“De acordo com a Resolução TCU nº 242/1990, cada estado tem direito a uma participação diferenciada na distribuição dos recursos do FPM. Assim, pode ocorrer de dois ou mais municípios de estados distintos situados na mesma faixa populacional possuírem o mesmo coeficiente populacional e receberem valores financeiros diferentes”¹⁸.

¹⁷ Existe, ainda, um terceiro cálculo, relativo aos municípios participantes da Reserva do FPM, que não será tratado aqui.

¹⁸ A STN (2012b) esclarece que dois municípios do interior, com mesmo coeficiente por faixa de habitantes, têm percentuais individuais de participação no FPM iguais se eles pertencerem ao mesmo estado, do contrário, não.

Após o TCU publicar os coeficientes de cada ano, os municípios podem contestar os dados adotados em um prazo de 30 dias. Sublinha-se que o valor percentual de participação de um município pode mudar em duas hipóteses principais: na alteração do seu número de habitantes e na criação de novos municípios – o que resulta na redução dos percentuais individuais de participação dos demais municípios daquele estado, já que os coeficientes estaduais são fixos.

ASSUNÇÃO, ORTIZ e PEREIRA (2012, p. 11) registram que a participação do FPM no total de receitas municipais, agregada por unidades federativas, soma, em média, 25% das receitas municipais. No que tange às transferências fundo a fundo, deve-se acentuar o papel dos fundos das áreas de saúde e assistência social. A respeito do SUS, O TCU (2005) aponta que a descentralização dos recursos da saúde na modalidade de repasse fundo a fundo acontece quando os valores são depositados diretamente do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais¹⁹, sendo o depósito feito em contas individualizadas, ou seja, específicas desses Fundos, e realizado previamente à sua utilização pelo Fundo beneficiário. A aplicação deles é vinculada, destina-se exclusivamente à cobertura das ações e serviços de saúde, podendo ser utilizados para investimento na rede de serviços ou para a cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar.

Confirmando o exposto, a Lei Complementar 141, de 2012, dispõe que:

“Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração

¹⁹ Embora se dispense a celebração de convênio ou instrumento congênere nas transferências fundo a fundo, na perspectiva do TCU (2005), esses repasses significam um conjunto de objetivos e compromissos que a legislação pertinente impõe aos integrantes do SUS, caracterizando relação convencional entre a União e as demais esferas de governo, conforme assinala a Decisão TCU nº 449, de 1998 - Plenário-Ata 28, de 1998.

de convênio ou outros instrumentos jurídicos. (...) Art. 20. As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde”.

Os parágrafos únicos desses artigos possibilitam que, em situações específicas, os recursos federais ou estaduais sejam repassados aos Fundos de Saúde por meio de transferência voluntária realizada entre a União e os demais entes da Federação ou pelo estado e seus municípios, adotados para tanto convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. Por fim, declara-se que:

“Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos”.

Quanto às transferências da assistência social, o Decreto nº 7.788, de 2012, disciplina que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) configura fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, tendo sido pela LOAS, de 1993, para proporcionar recursos para co-financiar a gestão dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios de assistência social na Federação. E seus recursos possuem aplicação vinculada. A maior parcela dos recursos do FNAS pode ser transferida, de forma regular e automática, diretamente do FNAS para os Fundos de Assistência Social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere; apenas aqueles

destinados à gestão do BPC e de renda mensal vitalícia é que são repassados diretamente do MDS ao INSS (Art. 4º). Ademais, o FNAS pode repassar recursos destinados à assistência social aos entes federados também por meio de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, sendo vedado ao convenente transferir a terceiros a execução do objeto do instrumento (Art. 4º, §5º). A Emenda Constitucional nº 31, de 2000, por sua vez, pelo Art. 79 do ADCT, criou mais um fundo relacionado à assistência social, a despeito de não integrar, formalmente o SUAS – o “Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”. Esse Fundo possui natureza bastante distinta dos Fundos de Assistência Social, sendo tão somente de âmbito federal.

Finalmente, o FUNDEB merece algumas considerações. Foi criado pela Emenda Constitucional 53, de 2006, em cada estado e no Distrito Federal (num total de 27 Fundos), com vistas a permitir a distribuição dos recursos e das responsabilidades na Educação Básica entre estados, Distrito Federal e municípios. O TCU (2008, p. 44-45) estabelece que os recursos dos Fundos são disponibilizados pelas unidades transferidoras (União, estados e Distrito Federal), em relação às quantias do Fundo cuja arrecadação sejam de sua responsabilidade, ao BB ou à Caixa Econômica Federal, que então opera a distribuição dos valores devidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os recursos dos Fundos são remanejados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos mencionados, atreladas ao respectivo Fundo, de forma que os estados e os municípios podem celebrar convênios para a transferência de alunos, de recursos humanos, de materiais, de encargos financeiros, e de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado, como exige o Art. 211. O emprego dos recursos do FUNDEB é vinculado à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública e à valorização do magistério, com a exigência de que ao

menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos sejam adotados no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício da rede pública.

Os **convênios, contratos de repasse e termos de cooperação** conformam transferências voluntárias de recursos, e se encontram disciplinados pelo Decreto nº 6.170, de 2007. Hely Lopes MEIRELLES (2004, p. 387) define que:

"Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes".

Em palavras simples, Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (2009, p. 230) afirma que:

"O convênio é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas, quer com entidades privadas".

Segundo a autora, os entes conveniados possuem objetivos institucionais comuns (e coincidentes) e se unem, por intermédio do convênio, para atingir um resultado comum a ser usufruído por todos os partícipes. O firmamento de um convênio também traça competências comuns aos partícipes, verificando-se mútua colaboração, vontades não antagônicas, pois elas se somam, e ausência de vinculação contratual e de personalidade jurídica própria.

No Decreto nº 6.170, de 2007, os convênios são conceituados como:

"Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou

*municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação*²⁰ (Art. 1º, §1º, I).

O Decreto 6.170 traz normas e vedações à celebração de convênios e contratos de repasse, destacando a possibilidade de consorciamento entre os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta dos estados, Distrito Federal e municípios; e a celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada²¹. Os Arts. 6º, 8º e 10 identificam a necessidade de acompanhamento, por parte do concedente (quem transfere os recursos), e de prestação de contas nessas contratações, por parte do conveniente (quem recebe os recursos e pactua a execução de uma ação ou um programa governamental). A gestão dos convênios é empreendida por um “Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse” (SICONV)²², disponibilizado ao público na internet pelo “Portal dos Convênios” (Art. 13). No ambiente do SICONV são registrados a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas desses instrumentos.

²⁰ O Decreto distingue **Contrato de Repasse** como a situação em que a transferência dos recursos se processa por instituição ou agente financeiro público federal; e **Termo de Cooperação** como a ocasião em que a transferência envolve entidades federais de mesma natureza jurídica, como dois órgãos da Administração Direta, ou duas autarquias.

²¹ Ver o conceito de gestão associada de serviços públicos, adiante.

²² O Art. 18-B prevê que, a partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, devem utilizar o SICONV.

15. ALTERNATIVAS TÉCNICO-INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO

Em razão de sua maior proximidade com os cidadãos, parte da implementação das políticas públicas recai, em última instância, sobre os governos subnacionais. Porém, é notório que nem todos esses governos dispõem das mesmas condições técnicas e financeiras para gerir a coisa pública. Com o propósito de fortalecer os estados e municípios na execução de suas funções e de descentralizar recursos técnicos e financeiros, a organização federativa pode propor meios de cooperação, ou seja, alternativas institucionais que intensificam as relações formais de compromisso entre os entes federados, entre os quais se destacam os consórcios públicos.

Incorporados à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, os **consórcios²³** e a **gestão associada de serviços públicos** foram presumidos nos seguintes termos:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

De fato, o que se pode sustentar como inovação dos consórcios sob os moldes de 1998, conforme Wladimir RIBEIRO (2007), é a possibilidade tanto da chamada “cooperação horizontal” – entre entes federativos de mesmo nível, como municípios pactuando entre si ou estados

²³ Vale relatar que os consórcios não representam novidade no Direito brasileiro, pois já eram discriminados desde a Constituição de 1891, como contratos celebrados entre municípios ou entre estados, passando por alterações frequentes nas Cartas Constitucionais posteriores, ora ampliando sua esfera de atuação, ora fragilizando-a (RIBEIRO, 2007).

estabelecendo acordos entre si – quanto da “cooperação vertical” – entre entes federativos de níveis diferentes, como União pactuando com estados, estados acordando com municípios, ou as três esferas contratando entre si²⁴.

A leitura combinada das normas que disciplinam o tema consórcios públicos – a Lei nº 11.107, de 2005, e o Decreto nº 6.017, de 2007 – permite as interpretações desenvolvidas a seguir. **Os consórcios públicos são pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da Federação, visando estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum**, podendo constituir-se como associação pública, com personalidade jurídica de Direito Público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de Direito Privado sem fins econômicos. Quando regidos por normas de Direito Público, os consórcios consistem em “autarquias interfederativas” ou “associação pública” (de caráter autárquico), integrando a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados²⁵. Cumpre acentuar que consórcio “administrativo” não é sinônimo de consórcio “público”.

Com a edição da Lei nº 11.107/2005, consoante RIBEIRO (2007, p. 21-23), passaram a coexistir os seguintes tipos de consórcios:

a) Consórcios Administrativos: aqueles existentes antes da Lei 11.107, de 2005 – são pactos de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associações civis, regidos pelo Direito privado. Eles continuaram a funcionar sob esse regime jurídico, mas o Decreto prevê que esses consórcios administrativos podem se converter em consórcios públicos. Desde o ano de 2008, os consórcios

²⁴ A União se consorcia com município somente se houver também o consorciamento do respectivo estado.

²⁵ DI PIETRO (2009, p. 241) interpreta que, mesmo não estando expressamente previsto na Lei, os consórcios públicos de Direito Privado também integram a Administração Indireta dos entes consorciados.

que permaneceram como “administrativos” não podem mais celebrar convênios com a União;

b) Consórcios Públicos de Direito Privado: são pessoas jurídicas instituídas por entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum e criados conforme as exigências previstas na legislação civil. Eles assumem personalidade de Direito Privado, podendo adquirir o formato de uma associação ou de uma fundação. No entanto, precisam obedecer às normas de Direito Público no que se refere à admissão de pessoal, a contratações, à execução de suas receitas e despesas, e à prestação de contas; nos demais aspectos, devem respeitar a legislação civil. Esse tipo de consórcio não pode exercer todas as competências dos consórcios de Direito Público, visto ocuparem posição de igualdade com os demais particulares (não possuem imperatividade, coercibilidade, auto executoriedade). Novamente, desde 2008, não podem celebrar convênios com a União;

c) Consórcios Públicos de Direito Público: são associações públicas ou autarquias interfederativas, uma espécie do gênero autarquia, disciplinados pelo mesmo regime jurídico delas, o Direito Público – portanto, possuem todas as prerrogativas e privilégios das pessoas jurídicas de Direito Público. Voltados também para o estabelecimento das relações de cooperação federativa e a realização de objetivos de interesse comum, recebem mais ênfase na Lei e no Decreto. As características traçadas nas próximas explicações remetem a eles.

Os entes que se consorciam determinam os objetivos do consórcio público, admitindo-se, entre outros:

a) a gestão associada de serviços públicos;

b) a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

c) o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

d) as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e

e) o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

É preciso lembrar que um mesmo consórcio pode ter um ou mais objetivos e os entes consorciados podem se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

Nessa direção, a noção de **“gestão associada de serviços públicos”** subentende o exercício das atividades de planejamento, de regulação ou de fiscalização de serviços públicos, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Logo, pode haver a gestão associada de serviços públicos fora do âmbito dos consórcios, negociada em convênio de cooperação. Uma expressão semelhante, “prestação de serviço público em regime de gestão associada”, possui significado mais abrangente – é a execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela

regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Para o cumprimento de seus objetivos, **aos consórcios é facultado:**

i) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de entidades e órgãos do governo;

ii) nos termos do contrato de consórcio de Direito Público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

iii) ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

A União pode celebrar convênios com os consórcios públicos, com o **intuito de propiciar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas**, ao passo que os estados e municípios podem executar, por meio do consórcio, ações ou programas que sejam beneficiados por transferências voluntárias da União. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local pode ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

No campo gerencial, **os consórcios são instrumentos de descentralização de recursos técnicos e financeiros, podendo propiciar:**

- agilidade na execução de projetos;
- barateamento de custos;

- atendimento mais direto e adequado das demandas locais e regionais;
- racionalização e otimização na aplicação dos recursos públicos; ganhos de escala, melhorias da capacidade técnica, gerencial e financeira;
- composição de alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em espaços regionais e territórios, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos;
- mais transparência das ações das esferas de Poder envolvidas.

Ademais, **suas singularidades lhes proporcionam:**

- mais flexibilidade em relação à Administração Direta;
- possibilidade de licitar serviços e obras públicas visando a implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados e dispor de maiores valores nos limites de licitação;
- celebração de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos (quando devidamente autorizados pelos entes);
- mais flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos²⁶.

A Lei e o Decreto estabelecem que os consórcios são viabilizados mediante a subscrição de protocolo de intenções (uma espécie de contrato preliminar que delimita as condições de funcionamento dos consórcios) pelos chefes dos Poderes Executivos envolvidos, sua consequente conversão em “contrato de consórcio público” e a

²⁶

Informação disponível em: <<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/manuais/bt18.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

ratificação²⁷, por lei, desse contrato, por parte do Poder Legislativo de cada ente pactuado, não se fazendo obrigatória a ratificação de todos os entes subscritores.

DI PIETRO (2009, p. 245) elucida que, na realidade, em tom diferente da letra da Lei, **"Somente após a ratificação é que é que poderá ser celebrado o contrato de constituição do consórcio"**. A instância máxima de deliberação do consórcio é uma assembleia geral, que, após a ratificação, deve se reunir para elaborar o estatuto do consórcio.

A entrega de recursos ao consórcio público, pelos entes consorciados, se dá apenas quando se assina um contrato de rateio, que deve estabelecer as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas pelo consórcio.

Esse contrato de rateio deve ser formalizado a cada exercício financeiro e representa a autonomia financeira do consórcio, sendo vedada a aplicação dos recursos para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito. As obrigações que um ente federativo instituir para com outro ou para com um consórcio público no âmbito de gestão associada²⁸ em que haja a prestação de serviços públicos (cooperação federativa) ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos devem ser fixadas e reguladas por um "contrato de programa", que é condição de sua validade.

²⁷ Autores como DI PIETRO consideram errôneo o uso do termo "ratificação" pela Lei 11.107, pois transmite a noção de que a lei apenas aprova algo já criado pela Administração Pública, quando, na verdade, a personalidade jurídica das autarquias surge com a entrada em vigor das leis que as instituírem.

²⁸ Na concepção de DI PIETRO (2009), a partir daí, a gestão associada de serviços públicos também pode ser criada por um contrato de programa, estando ele vinculado ou não a um consórcio público.

A autora (Idem) pondera que a expressão contrato de programa costuma ser empregada, no Direito Administrativo, na mesma acepção de “contrato de gestão”. O contrato de programa continua vigente mesmo quando extinto o consórcio público que autorizou a gestão associada de serviços públicos – fato que, segundo DI PETRO, deve ser interpretado como decorrente de o contrato de programa ter sido pactuado por um ou mais entes consorciados diretamente, e não pelo consórcio como pessoa jurídica.

A Administração Direta dos entes consorciados supervisiona o consórcio público, que está sujeito, ainda, à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do representante legal do consórcio, que deve ser o chefe do Poder Executivo de um dos entes consorciados²⁹. Caso um ente federativo queira se retirar do consórcio, isso dependerá de ato formal de seu representante nessa assembleia. Porém, a retirada ou a extinção do consórcio não prejudica as obrigações já constituídas pelos consorciados. Do mesmo modo, a alteração ou a extinção do contrato de consórcio público depende de um instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. Soma-se que, em respeito à autonomia de cada ente, nenhum deles pode ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

²⁹ DI PIETRO (2009) assinala que o Tribunal de Contas competente também pode apreciar as contas dos demais entes federados consorciados, na medida em que a Lei dos Consórcios não poderia afastá-lo, sob pena de inconstitucionalidade.

QUADRO 5 – NÚMERO DE CONSÓCIOS PÚBLICOS, POR TIPO E POR ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL EM 2011 (NÚMEROS ABSOLUTOS)

Tipo de Consórcio Público	Área de Política Pública	Total Brasil
Consórcios Intermunicipais	Educação	280
	Saúde	2.288
	Assistência e Desenvolvimento Social	232
	Emprego e Trabalho	143
	Turismo	456
	Cultura	248
	Habitação	241
	Meio Ambiente	704
	Transportes	211
	Desenvolvimento Urbano	402
Saneamento Básico	426	
Total de municípios consorciados(*):	2.903	
Consórcios entre Municípios e Estados	Educação	554
	Saúde	584
	Assistência e Desenvolvimento Social	261
	Emprego e Trabalho	178
	Turismo	189
	Cultura	250
	Habitação	615
	Meio Ambiente	262
	Transportes	203
	Desenvolvimento Urbano	231
Saneamento Básico	246	
Total de municípios consorciados(*):	1.421	
Consórcios entre Municípios e União (com Estados)	Educação	413
	Saúde	319
	Assistência e Desenvolvimento Social	200
	Emprego e Trabalho	101
	Turismo	114
	Cultura	146
	Habitação	504
	Meio Ambiente	94
	Transportes	109
	Desenvolvimento Urbano	139
Saneamento Básico	108	
Total de municípios consorciados(*):	964	

Fonte: IBGE, 2011.

(*) Um mesmo município pode participar de articulação em mais de uma área de política pública. Os consórcios públicos podem ter um ou mais objetivos e os entes consorciados podem se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

O Quadro 5, acima, reflete a dimensão da utilização dessa alternativa de implementação de políticas públicas no Brasil, de acordo com as características dos consórcios: seu tipo e a área de política pública em que atua.

A segunda alternativa institucional para contribuir com a implementação de políticas são as **parcerias público-privadas (PPPs)**. Essas parcerias nada mais são que arranjos para a provisão de serviços públicos criados pelos governos, em diversos países, que se viram constrangidos pela necessidade de viabilizar investimentos em contextos de restrição fiscal³⁰, das discussões da Reforma do Estado e da adoção do modelo de gestão administrativa gerencial da década de 1990. As PPPs consistem em vínculos entre quaisquer níveis de governo e o setor privado lucrativo, objetivando atrair investimentos privados em projetos de infraestrutura de grande vulto, que demandam investimentos superiores à capacidade financeira do setor público em áreas diversas de políticas públicas – sobretudo, segurança pública, saneamento básico, infraestrutura viária e elétrica. Dessa maneira, pretendem viabilizar projetos essenciais ao crescimento do país, sendo balizadas por regras de responsabilidade fiscal.

No Brasil, as PPPs são regidas pela Lei nº 11.079, de 2004, cujo texto incorporou conceitos aplaudidos pela experiência internacional³¹, em

³⁰ Informação disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/apresentacao.html> e <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=308&sec=1>. Acesso em: 17 jun. 2013.

³¹ O MPOG alerta que: “*Em muitos casos, o conceito internacional de Public Private Partnership engloba concessões em geral (que requer ou não aporte de recursos públicos), sociedades de economia mista, joint ventures, franquias, terceirização e*

países como Canadá, Chile, Espanha, França, Estados Unidos, Itália, Reino Unido e México²¹. Todavia, utilizou-se no Brasil um modelo de contratação administrativa mais desenvolvido, pois conta com maiores garantias de retorno ao setor privado dos investimentos realizados por ele e com relativa flexibilização na execução do contrato.

Na Lei 11.079, a PPP é definida como um contrato administrativo de concessão firmado pela Administração Pública, cujas cláusulas devem, entre outros, ter prazo de vigência de 5 a 35 anos (de médio a longo prazo); valor não inferior a 20 milhões de reais; previsão de penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual; previsão de a contraprestação da Administração Pública ser precedida obrigatoriamente da disponibilização do serviço objeto do contrato pelo parceiro privado; previsão de repartição de riscos entre as partes; critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado; e garantias de execução. Assim, nas PPPs, a implementação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração depende de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular é definida com base em padrões de desempenho, sendo devida apenas no momento em que o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários¹⁶.

Essas parcerias não podem apresentar, como objeto único, o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento de equipamentos, nem a execução de obra, uma vez que são centradas na prestação de um serviço público (mesmo que, preliminarmente, o serviço público requeira determinadas obras ou equipamentos).

até mesmo privatizações. O termo PPP encontrado na literatura internacional, portanto, deve ser lido com cautela e encontra um conceito similar no Brasil que denominamos 'Parcerias da Administração', conceito amplo, não definido legalmente, que englobaria institutos como privatização, permissão, concessões em geral, franquia, terceirização, convênios, termos de parceria, contratos de gestão e outros". Informação disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/ppp_mundo/mundo.html>. Acesso em: 17 jun. 2013.

MODALIDADES DE PPPS

Concessão patrocinada, quando a remuneração do parceiro privado compreende uma tarifa cobrada dos usuários e uma contraprestação pecuniária do parceiro público; e

Concessão administrativa, que encampa apenas uma contraprestação pública, pois não há possibilidade de cobrança de tarifa dos usuários.

DI PIETRO (2009) explica que **o contrato da PPP, por ter caráter público, deve ser precedido de licitação, estando submetido aos controles da Administração Pública e sujeito a regime jurídico híbrido** (respeito às normas de Direito Público e de Direito Privado).

DIRETRIZES QUE ORIENTAM A CONTRATAÇÃO DE PPPS

Envolvem a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade.

O respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução.

A indelegabilidade de atividades exclusivas do Estado, como regulação, jurisdição e exercício do poder de polícia.

A responsabilidade fiscal na celebração e na execução das parcerias.

A transparência dos procedimentos e das decisões.

A sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

A Lei autoriza a constituição de fundos para garantir o pagamento do poder público ao parceiro privado, tendo sido criado, no âmbito federal, um **Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP)**, que tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias.

Quanto à União, o Decreto nº 5.385, de 2005, especificou que a abertura da licitação na modalidade PPP pelo órgão competente está condicionada à autorização prévia por um **“Comitê Gestor das PPPs” (CGP)**, formado pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e Casa Civil.

RESPONSABILIDADE DO COMITÊ GESTOR DAS PPPS (CGP)
Definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime;
Estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de PPP e dos respectivos editais de licitação;
Disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de PPP e aprovar suas alterações;
Estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de PPP.

No que concerne às experiências nacionais na área de PPPs, o MPOG³² informa que fazem parte dos projetos atualmente em estruturação para possível enquadramento como PPP: Projeto Datacenter (em fase de licitação); Rede de TV Pública Digital e Sistema Geoestacionário Brasileiro (projetos em análise); e Esplanada Sustentável (em fase de estruturação de projetos pela iniciativa privada). Nota-se que as PPPs também vêm se expandindo em âmbito estadual, com muitos estados aderindo a programas estaduais de PPPs, legislando sobre normas específicas do tema, e criando seus próprios fundos garantidores; são

³² Informação disponível em: http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/nacionais/projetos_nacionais.html e <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/estaduais/estaduais.html>. Acesso em: 17 jun. 2013.

exemplos: Amazonas, Pernambuco, Ceará, Sergipe, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Santa Catarina.

Cabe comentar, ainda, que no contexto da Reforma do Estado, da Reforma do Aparelho do Estado e dos programas de publicização³³ da década de 1990, surgiram, no nível federal, uma terceira e uma quarta alternativas institucionais de implementação de políticas públicas – as **organizações sociais (OS)** e as **organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)**. Trata-se de qualificações dadas por quaisquer dos entes federativos a determinadas entidades da sociedade civil sem fins lucrativos quando em colaboração com o Estado, com o propósito de fomentar ações na área social. Estados, Distrito Federal e municípios podem estabelecer suas próprias leis a respeito dessas habilitações.

DI PIETRO (2009, p. 251) relata que ambos os tipos de organizações atuam na área dos chamados “serviços públicos não exclusivos do Estado” e são tidas ora como entidades do “terceiro setor” (pelos teóricos da Reforma do Estado), ora como “entidades paraestatais” (pelos administrativistas).

As OS, previstas inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), são reguladas, na esfera da União, pela Lei nº 9.637, de 1998, que prevê a possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades especificamente nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, serem qualificadas como OS pelo Poder Executivo. Para tanto, as entidades interessadas em se habilitar tem que cumprir alguns requisitos, como:

³³ A Lei das OS define como diretrizes da publicização: a ênfase no atendimento do cidadão-cliente; a ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; e o controle social das ações de forma transparente.

- previsão expressa de ter um conselho de administração como órgão deliberativo e uma diretoria como órgão de direção;
- previsão de participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade no órgão colegiado de deliberação superior;
- obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão.

Além disso, a conveniência e a concessão da qualificação devem ser aprovadas pelo órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente. Uma vez qualificadas, as entidades são declaradas “entidades de interesse social e utilidade pública”, para os efeitos legais.

Aprovada a qualificação, o Poder Público e a entidade pactuam por intermédio de um “contrato de gestão”³⁴, que sinaliza a formação da parceria, com vistas a fomentar e executar atividades nas áreas aludidas. **O contrato de gestão discrimina as atribuições, as responsabilidades e as obrigações do Poder Público e da OS**, e sua elaboração deve detalhar o programa de trabalho proposto pela OS; as metas a serem atingidas; os prazos de execução; os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; e os limites e critérios para despesa com remuneração a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das OS, no exercício de suas funções. Essas organizações podem receber recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão, sendo a execução dele fiscalizada

³⁴ DI PIETRO (2009, p. 259 e p. 263) entende a eficiência como o fim último dos contratos de gestão e escreve que essa denominação “(...) tem sido utilizada para designar acordos celebrados com entidades da Administração Indireta, mas também com entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado (mais especificamente, as chamadas organizações sociais) (...). Mais recentemente, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, contratos desse tipo poderão ser celebrados no âmbito da própria Administração Direta (...)”.

pelo órgão supervisor da área de atuação. A OS também pode, pelo contrato de gestão, absorver atividades de entidades federais extintas – como aconteceu com a antiga Fundação Roquette Pinto. Caso se verifique descumprimento das disposições do contrato, o Poder Executivo pode desqualificar a entidade.

As OSCIPs, por sua vez, são regidas, na esfera da União, pela Lei nº 9.790, de 1999, e pelo Decreto nº 3.100, de 1999, que asseguram às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que atendidos os objetivos sociais e os requisitos instituídos por essa Lei, a qualificação como OSCIP. Dessa maneira, distintamente das OS, a outorga dessa qualificação é ato vinculado – basta cumprir os requisitos legais e a entidade recebe a habilitação. Não são passíveis de qualificação como OSCIP, independentemente de sua área de atuação, entidades como: sindicatos, partidos políticos, instituições hospitalares não gratuitas, escolas não gratuitas, OS, cooperativas e fundações públicas.

A Lei das OSCIPs cuidou de definir como entidade sem fins lucrativos aquelas que não distribuem, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

As entidades candidatas à habilitação como OSCIP devem dedicar-se a pelo menos uma das finalidades descritas pela Lei, entre as quais se encontram: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação; promoção gratuita da saúde; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos. A entidade candidata à qualificação também necessita cumprir determinados requisitos em relação a seu estatuto. Para obter a certificação, a entidade deve formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça e

apresentar os documentos solicitados, sendo possível a perda dessa habilitação, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial.

O Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIPs firmam um “Termo de Parceria”, que exprime o vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas. DI PIETRO (2009) explana que esse termo se assemelha aos convênios tradicionais, que formalizam atividades de fomento. Antes de se celebrar o termo, há uma consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação, nos respectivos níveis de governo.

O termo de parceria dispõe, basicamente, acerca dos mesmos elementos que o contrato de gestão das OS envolve, e também sofre acompanhamento, avaliação e fiscalização pelo órgão do poder público responsável, e pelos Conselhos de Políticas Públicas. Outra disparidade em relação às OS, é o fato de o Decreto sujeitar a escolha de OSCIP para a celebração de termo de parceria, à publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. O órgão estatal parceiro deve ainda designar uma comissão julgadora do concurso, que deve ser composta, no mínimo, por um membro do Poder Executivo, um especialista no tema e um membro do Conselho de Política Pública da área de competência, quando houver.

16. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira; ORTIZ, Felipe Augusto Trevisan; PEREIRA, Luis Felipe V. N. *A Crise Financeira de 2008 e a Arrecadação Tributária: lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal*. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Textos para Discussão nº 8. 2012. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos_discussao/downloads/td8.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BARDACH, Eugene. *The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law*. 2. ed. Cambridge: Mit. Press, 1977.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 mai. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 3.100*, de 30 de junho de 1999. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 21 jun. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 5.385*, de 4 de março de 2005. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 6.017*, de 17 de janeiro de 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 6.170*, de 25 de julho de 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 7.788*, de 15 de agosto de 2012. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 93.872*, de 23 de dezembro de 1986. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Lei nº 9.637*, de 15 de maio de 1998. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Lei nº 9.790*, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BRASIL. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 23 mai. 2013.

BRASIL. *Lei nº 11.107*, de 6 de abril 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. *Lei Complementar nº 91*, de 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp91.htm>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. **Acesso em: 11 mai. 2013.**

BRASIL. *Lei Complementar nº 141*, de 13 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp141.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BUGARIN, Bento José. Fiscalização dos Fundos Federais. Introdução – Fundos: conceito, natureza, origem e classificação. *Revista Igualdade XIV*, Curitiba, Ministério Público do Estado do Paraná. Atualização de 3 fev. 2009. Palestra sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, ocorrida no Ministério do Bem-Estar Social, em Brasília-DF, de 27 a 29 set. 1994. Disponível em: <http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_10_2_1_1.php>. Acesso em: 17 jun. 2013.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Uma Visão Sistêmica dos Fundos Federais*. Tesouro Nacional. Textos para Discussão nº 7, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos_discussao/downloads/td7.pdf>

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

D'AGNINO, Renato (Coord.). *Curso de Gestão Estratégica Pública*. UNICAMP, mar. 2009. Disponível em:

<http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/APOSTILA_1_%20FINAL.pdf>e <<http://pt.scribd.com/doc/86279211/Curso-Gestao-Estrategica-Publica>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

DEUTSCH, Karl W. *The Nerves of Government*. New York: The Free Press, 1964.

DI GIOVANNI, Geraldo. Dilemas da Implementação de Políticas Públicas. *Slides*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp, 2005. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas_implementacao_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2013.

DI PIETRO, Juliano. Repartição das Receitas Tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. Concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Angelo José Mont'Alverne; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; LUZ, Everaldo Manoel; GERARDO, José Carlos. *Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão nº 1451. Rio de Janeiro, dez. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1451.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, n. 94, v. 4, p. 601-616, 1980.

EVANS, Tony; HARRIS, John. Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, v. 34, n. 6, p. 871-895, 2004.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para Implementação de Políticas Públicas: intersetorialidade e regionalização. *VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Painel 07/025 – Governança em Rede: inovações da gestão regionalizada em Minas Gerais. Brasília, de 16 a 18 abr. 2013.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o Federalismo Fiscal: uma moldura teórica disciplinar. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

GRINDLE, Merille S.; THOMAS, John W. *Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. London: SAGE, 2010.

HJERN Benny; PORTER David O. Implementation Structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, v. 2, n. 3, p. 211-227, jul. 1981.

HJERN Benny; HULL, Chris. *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam: Elsevier (European Journal of Political Research), 1982.

HOOD, Christopher. *The Tools of Government*. Chatham, New Jersey: Chatham House, 1986.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Dados do último ano da pesquisa disponível no site. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab_pdf.shtm>. Acesso em: 21 mai. 2013 e 20 jun. 2013.

KLIKSBERG, Bernardo. Gerenciamento Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: KLIKSBERG, Bernardo. (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável: novas respostas a nível mundial*. Brasília: ENAP, 1994, p. 127-146.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MACKEY, Emil Robert. *Street-Level Bureaucrats and the Shaping of University Housing Policy*. Fayetteville, Arkansas: University of Arkansas Press, 2008.

MAYNARD-MOODY, Steve; MUSHENO, Michael. *Cops, Teachers, Counselors: stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press, 2003.

MATLAND, R.E. Synthetizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.5, n. 2, p.145-174, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar/abr. 2006.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAMPLONA, Karla Marques. *Federalismo Fiscal, Transferências Intergovernamentais Constitucionais e Desenvolvimento Regional – uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais*. Elaborado em nov. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13860/federalismo-fiscal-transferencias-intergovernamentais-constitucionais-e-desenvolvimento-regional/1>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

PRADO, Sérgio. *Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRESSMAN, Jeffrey Leonard; WILDAVSKY, Aaron Bernard. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 1. ed. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1973.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

RIBEIRO, Wladimir António. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Brasília, DF: 2007. Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/Cartilha-ConsortiosPublicos.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Implementation of Public Policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, v. 8, n. 4, p. 538-560, jan. 1980.

SANTOS, Maria Helena de C. *Política e Políticas de uma Energia Alternativa - Caso Proálcool*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *O Que Você Precisa Saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)*. Brasília, set. 2012a. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPE.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *O Que Você Precisa Saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*. Brasília, set. 2012b. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: *Caderno nº 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)* da UNICAMP. Campinas, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Transferências Governamentais Constitucionais e Legais*. Diálogo Público. Brasília, mar. 2005. Disponível em: <http://www.contaspublicas.gov.br/Download/Cartilha_Transf_Const_Leg.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Transferências Governamentais Constitucionais*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

VAN METER, D Donald S.; VAN HORN, Carl E. The Policy Implementation Process: a conceptual framework. *Administration & Society*, v. 6, n. 4, p. 445-488, fev. 1975.

VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar/abr. 1996.