Políticas públicas e licitações

ROMILSON RANGEL AIACHE

UNICEPLAC

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A228p
Aieche, Romilson Rangel.

Políticas públicas e licitações. Gama, DF: UNICEPLAC, 2022.

65 p.

1. Política pública. 2. Licitação. 3. Administração. I. Título.

CDU: 32

POLÍTICAS PÚBLICAS E LICITAÇÕES

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste curso é fornecer ao aluno conhecimentos básicos sobre as teorias, técnicas e métodos utilizados na Administração de Políticas Públicas, bem como os procedimentos relativos a Licitações e Contratos Administrativos, de forma a torná-locapaz de compreender esses aspectos do universo da administração pública.

A crescente complexidade e diversidade das sociedades, frequentemente apresentam conflitos de interesses entre os indivíduos e agentes que vivem e atuam nessas sociedades. A competitividade entre os indivíduos faz com que nem sempre e nem todos sejam capazes de olhar ao redor e perceber as necessidades alheias, trazendo,com isso, desigualdades, injustiças, má distribuição de renda, violência e todos os tipos de males comuns às sociedades atuais.

O fenômeno não tão novo da globalização permite que esses problemas sejam potencializados e ganhem dimensões exponenciais, visto que podem rapidamente atravessar fronteiras e influenciar no modo de vida de sociedades além das suas fronteiras.

Diante desse quadro, quando do surgimento de problemas, cabe à sociedade perceber, diagnosticar e preparar antídotos para solucionar as questões, de forma queas respostas encontradas sejam as mais adequadas para todos os envolvidos. Isso não é tarefa fácil, tampouco ocorre sempre de maneira pacífica e sem conflitos, por isso, o Estado deve assumir o papel de mediador e definidor de medidas preventivase corretivas, utilizando-se dos poderes constituídos e de suas instituições.

Para tanto, e de forma a melhor organizar as ações do Estado junto à sociedade, são definidas as políticas que norteiam a sua ação. Tais ações serão abordadas no primeiro capítulo deste estudo, denominado **Políticas Públicas**.

Em continuidade, será abordado um dos mecanismos mais importantes que o Estadoadota para disciplinar a questão das compras e contratações da área pública, incluído a administração indireta, é a regra geral das licitações. Sendo o Estado um grande contratador de bens, serviços e obras, é necessário definir regras que permitam umadisputa justa entre todos os participantes do processo, bem como leve a administraçãopública a contratar os melhores produtos a preços jutos. O momento atual pelo qual vive a sociedade brasileira demonstra que essas regras não têm sido eficientes, hajavista o espantoso número de denúncias de corrupção nos contratos firmados com órgãos estatais, bem como os valores estratosféricos englobados nessas denúncias.

No segundo capítulo deste estudo, intitulado **Licitações**, veremos a composição dasregras atuais e os problemas verificados com a atual legislação que regula o assunto.

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

A primeira parte do curso refere-se à questão das Políticas Públicas. Pretende-se que se perceba as duas faces que abrangem essa questão, quais sejam: a de planejamento das ações do Estado e a de execução e obtenção dos respectivos resultados. Evidentemente, cada uma dessas abordagens possui desdobramentos, que também serão vistos no decorrer dos estudos, tais como a relação entre Políticae Políticas Públicas, o papel do Estado – política pública estatal, o papel da sociedade
– política privada de interesse público, histórico, conceitos, principais abordagens da política pública, concepção, formulação e implementação e avaliação de Políticas Públicas, as políticas públicas no Brasil, tipos de políticas públicas, direitos humanos, administração pública, seguridade social (previdência, saúde e assistência social), educação e cultura, criança, adolescente e idoso, índio, políticas monetária, fiscal e orçamentária, cambial, os ciclos de políticas públicas e o papel dos três poderes na implementação das políticas públicas.

Para que se possa entender o conceito e a abrangência de tudo o que compõe as políticas públicas, é necessário, previamente, conhecer os conceitos isoladamente depolítica e de coisa pública, para poder compreender, posteriormente a sua correlação.Iniciemos, portanto, nossos estudos, começando com alguns conceitos e definições importantes.

1.1.1 Definição de Política

Segundo o Bobbio et al (1983), Política, no sentido clássico do termo, deriva do adjetivo *pólis* (do grego *politikos*), que significa tudo aquilo relacionado à cidade, ao urbano, ao social. A disseminação do termo política se deve a Aristóteles, que dedicouuma obra inteira sobre o assunto, intitulada Política.

Nessa obra, Aristóteles desenvolve um tratado sobre o tema, e refere-se à política como a ciência do governo e apresenta opções sobre a forma de governar a pólis, ouseja, a cidade (RODRIGUES, 2010).

Nos tempos modernos, no entanto, o significado de Política adquiriu novos contornos, relacionando-se mais intimamente com termos como Ciência do Estado, Política do Estado, Doutrina do Estado, Ciência Política, Filosofia Política etc. A Pólis, então, passaria do *status* de cidade, para o *status* de Estado.

Assim a Pólis seria

> ***por vezes, o sujeito, quando referidos à esfera da Política atos como o ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o legislar através de normas válidas erga omnes[1], o tirar e transferir recursos de um setor da sociedade para outros, etc; outras vezes ela é objeto, quando são referidas à esfera da Política ações como a conquista, a manutenção, a defesa, a ampliação, o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal, etc.*** **(**BOBBIO etal, 1983, p. 954).

Rua (2009) afirma que à medida em que as discussões amadurecem, as negociaçõesentre os atores que fazem política avançam e são construídos acordos para atender às reivindicações, sem necessariamente gerar novos conflitos com outros atores sociais. Isto é

política, ou seja: ***politics***.

> sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade sejacomplexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir,o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, maisreduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo.

A autora reconhece que restaria, então, a política, embora a coerção possa estar contida nela (política), mas que a política não se limita a ela (coerção).

A visão moderna de política, então, ganha uma conotação importante, uma vez que relaciona a política ao Estado, trazendo, com isso, um vínculo com o poder, que definiremos mais adiante.

Schmitter (1984), ao questionar o que é política, responde com quatro tipos de abordagens que serviriam para melhor explicar o assunto, que seriam as suasInstituições, os seus Recursos, os seus Processos e a sua Função. A cada uma dessas abordagens seria relacionado, respectivamente, o Estado ou Governo; o Poder, Influência ou Autoridade; *"Decision-making"* ou *"Policy-formation"* (formulaçãode decisões sobre linhas de conduta coletivas) e Resolução não violenta de conflitos.O quadro 1 a seguir procura explicar melhor essa relação.

Quadro 1 – Abordagens explicativas sobre Política

Instituições	Estado ou Governo
Recursos	Poder, Influência ou Autoridade
Processos	*"Decision-making"* ou *"Policy-formation"* (formulação de decisões sobre linhas de conduta coletivas)
Função	Resolução não violenta de conflitos

Fonte: Adaptado de Schmitter (1984)

Schmitter (1984) detalha cada uma das escolas abordadas, com seus conceitos, parapermitir melhor entendimento do que posteriormente conclui. O quadro 2, a seguir, procura sintetizar alguns conceitos e pensamentos ligados a cada uma das abordagens.

Quadro 2 – Síntese das Abordagens

Abordagem	Linhas de Pensamento	Pensadores
Instituições (Estado ou Governo)	• política é "a arte e a ciência do Estado ou do governo"; • política é "o conhecimento sistemático e ordenado dos fenômenos concernentes ao Estado" • "o meio decisivo na política é a violência." • A organização política de uma sociedade é o aspecto de sua organização total que interessa ao controle e à regulamentação da força física". • a política pode ser definida como "a arte de influenciar, manipular e controlar grupos com a intenção de avançar os propósitos de alguns contra a oposição de outros".	Prélot
Recursos (Poder, Influência ou Autoridade)	• Política pode ser considerada como "o estudo das relações de autoridade entre os indivíduos e os grupos, da hierarquia de forças que se estabelecem no interior de todas as comunidades numerosas". • "Política significa, para nós, elevação para a participação no poder ou para a influência na sua repartição, seja entre estados, seja no interior de um estado entre os grupos humanos que neles existem." <u>Comentário</u>: Nesses conceitos, o foco de interesse concentra-se sobre a luta para obter ou reter o poder, para exercer poder ou influência sobre outros ou para resistir a ele, assim como é acentuado o tema sobre o fenômeno da coerção, a dominação ou a monopolização da violência ou da força física.	Weber, Engels, Radcliffe-Brown Robson Wright
Processos ("Decision-making" ou "Policy-formation"	• decisões aplicáveis à sociedade inteira, decisões públicas, têm características e padrões distintos às decisões tomadas em sociedades menos globais, quer dizer, decisões privadas. <u>Comentário</u>: Observa-se a mudança de foco para o processo, buscando evidenciar a diferença entre a coisa pública e interesses privados.	David Easton
Função (Resolução não violenta de conflitos)		Duverger

Fonte: Adaptado de Schmitter (1984).

Sob a ótica das **Instituições**, a definição predominante é que política é "a arte e a ciência do Estado ou do goveno", ou ainda, citando Marcel Prélot[2] "o conhecimento sistemático e ordenado dos fenômenos concernentes ao Estado", com a inclusão de algumas organizações anexas que intervêm regularmente ou mesmo ocasionalmente na atividade estatal, tais como partidos, facções, grupos de pressão, sociedades de economia mista, sindicatos, organizações militares e grupos informais.

Pelo lado do **Poder**, **Influência ou Autoridade**, uma vez que a sociedade é composta de valores antagônicos, o autor cita Max Weber[3] que sintetiza o pensamento dessa escola: "Política significa, para nós, elevação para a participação no *poder* ou para a *influência* na sua repartição, seja entre estados, seja no interior de um estado entre os grupos humanos que nele existem".

Sob a ótica dos **Processos**, verifica-se a tentativa de formulação de decisões ou de *"policies"* como foco de análise. A tarefa de uma ciência da política seria, então, a de explicar as razões da adoção de uma determinada linha de conduta em detrimento de outra e explicar, ou responder às seguintes perguntas:

- Como a política foi formulada?
- Quais foram os seus atores?
- Quais foram os fatos determinantes para a sua formulação?
- Qual foi o resultado da sua implementação

Em relação aos **Conflitos**, verifica-se uma mudança radical no pensamento. Reconhece-se que os elementos componentes de uma sociedade política são heterogêneos e, ao mesmo tempo em que são interdependentes, podem estar em conflito. A dominância política, então se daria de forma a reconhecer a existência de interesses conflitantes e tentar evitar que eles inviabilizem uma convivência pacífica entre os grupos de interesses, ou seja, conter os conflitos mantendo-os dentro de um quadro social comum
A dominância do tipo político não destrói essa heterogeneidade natural para fazer uma sociedade mais unificada - o que implicaria um tipo de dominância mais repressivo.
Segundo essa concepção, o estudo da política compreenderá dois focos distintos, mas altamente relacionados. De um lado o estudo do *conflito:* tipos, fontes, padrões e intensidades; e de outro lado o estudo da *integração:* autoridade, estruturas, formulação de decisões e crenças comuns.

O principal elemento nesse processo político é, geralmente, o Estado, por ser o poder institucionalizado da sociedade. Ele pode atuar tanto como instrumento de dominância de algumas classes sobre as outras, como ser o vetor capaz de assegurar, ou ao menos tentar, a ordem social ou a integração das pessoas e grupos na coletividade buscando o bem comum.

2 MARCEL PRÉLOT, *A Ciência Política* (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964)

3 In DUVERGER, Maurice. *Introduction à la PolitiqHe* (Paris, Gallimard, 1964), pág. 20-22.

Schmitter (1984, p.57), citando Duverger, afirma que

> "depois que os homens pensam na política, eles flutuam entre duas interpretações completamente opostas. Para alguns, a política é essencialmente uma luta, um combate em que o poder permite a alguns queo têm assegurar a sua dominância sobre a sociedade e desta tirar partido. Para outros, a política é um esforço para fazer governar a ordem e a justiçaem que o poder permite a proteção do interesse geral e do bem comumcontra a pressão das reivindicações particulares."

Schmitter (1984), observa, por exemplo, que grupos marxistas de oposição e revolucionários nacionalistas tendem a enxergar apenas a face do conflito, enquanto que outros grupos buscam a face da integração.
De fato, se buscarmos observar os fenômenos políticos apenas pela ótica do conflito, é muito provável que atos de dominância violenta ou repressiva, que sejam cometidos por autoridades públicas ou não. Esses atos não podem ser caracterizados como, mas como "**a evidência, ou da falta de resolução política ou do seu fracasso".**

Pode-se concluir, portanto, com a própria definição de Schmitter (1984), que política é um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder voltados à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos.

Rodrigues (2010), acrescenta, citando o autor, que "**a palavra política implica a possibilidade de resolvermos conflitos de forma pacífica**".

1.1.2. Estado, Governo e Poder

Uma vez que o principal instrumento da política é o ***Estado***, que tem a prerrogativa de exercer o ***poder*** de fazer política e que o mesmo é normalmente organizado sob a forma de um ***governo***, cabe uma rápida contextualização sobre esses três conceitos, baseando-nos em Rodrigues (2010, p. 25).

Conceitos de Estado

Um conjunto de organizações públicas que interagem com determinada sociedade num território específico. As ações do Estado visam à execução de tarefas de interesse público, que se realizam pela administração pública.

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente –

que

possibilitam a ação do governo; Hofling

O Estado moderno se constitui de um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social num território delimitado. O´Donnell apud Rodrigues (2010).

Caso a sociedade esteja ordenada com base em um sistema jurídico que garanta as liberdades fundamentais, com a aplicação da lei por poderes independentes, temos o Estado de Direito, do contrário teremos o chamado Estado de Exceção (RODRIGUES, 2010).

Conceito de Governo

Constitui-se de um conjunto de indivíduos que decidem sobre os rumos políticos de determinada sociedade. Caso esses indivíduos sejam eleitos para tomar decisões, temos um governo democrático. Do contrário, se não forem eleitos, não temos democracia, mas, sim, algum tipo de autoritarismo. As atividades da administração pública, definidas por atos de governo ou por lei, dão auxílio imediato no exercício do governo.

É o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. HÖFLING (2001)

É o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições de cúpula do Estado. RODRIGUES(2010)

Com base nos conceitos de Estado e Governo vistos até aqui, é possível concluir que da organização burocrática do Estado nasce a Administração Pública.

Conceito de Poder

É a capacidade que o indivíduo (ou o Estado) tem de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, não faria.

Com base no que foi visto até aqui, ou seja, a definição de política e suas abordagens, os conceitos de Estado, poder e governo, assim como o instrumento pelo qual as questões públicas são implementadas, chamado de administração pública, podemos avançar para a forma com a qual a administração pública busca priorizar suas ações, atenuar conflitos de interesses dentro da sociedade e direcionar os recursos

existentes para atingir o bem comum. Isso se faz por meio de Políticas Públicas, que veremos a partir de agora.

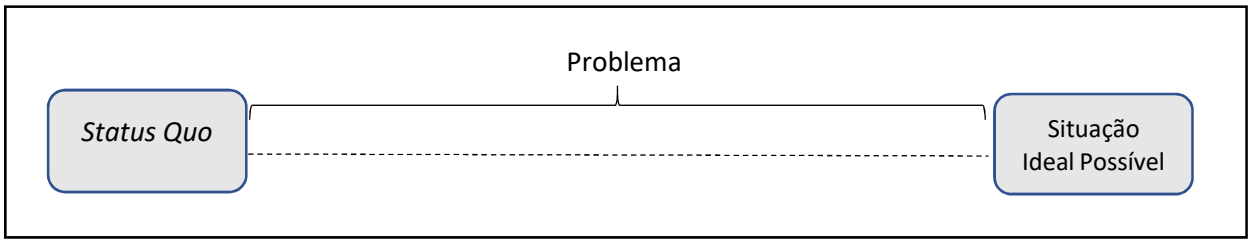
1.1.3. Definição de Política Pública

Conceituar Política Pública não é tarefa fácil. Há inúmeros autores com visõesdistintas sobre o assunto, que podem apresentar definições distintas e até conflitantes,segundo a sua ideologia e seus valores, tornando difícil a eleição de um ou outro conceito sobre o tema. Vamos, portanto, navegar pela diversidade desses conceitos para tentar esclarecer a correlação dessas tendências conceituais e formar algum juízo de valor, ainda que genérico, sobre o que seria Política Pública.

Secchi (2017) afirma que são necessários dois conceitos para compreender a abrangência da política pública. Seriam eles o conceito de **problema público**, que trata da intenção em resolver um problema identificado; e a **política pública** em si, que seria a forma, o meio ou o mecanismo pelo qual se tentará resolver o problema público.

O problema público seria a distância entre uma situação atual (não ideal) e uma situação ideal. O *status quo* da situação atual não seria adequada em relação à expectativa relativa àquela situação. A figura a seguir ilustra a questão do problema público:

Figura 1 – O Problema Público



Fonte: Secchi (2013, p. 10).

Para o autor, política pública trata-se de uma diretriz elaborada para enfrentar um problema, ou seja, é uma linha de orientação para o desenvolvimento de alguma atividade ou uma indução para retirar algum dos atores sociais de sua inércia frente a um problema.

Acrescenta, ainda, que uma política pública possui dois elementos fundamentais, que seriam a intencionalidade pública e resposta a um problema público. Por analogia, poderíamos comparar o problema público a uma doença e a intencionalidade pública à aplicação de procedimentos médicos para restaurar a saúde.

Há diversos conceitos, assim como vários enfoques sobre o que seja uma política pública. A seguir, serão demonstrados alguns conceitos de autores que estudam o tema.

Souza (2003) resume o que é política pública como sendo

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo

em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entenderpor que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos emprogramas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Chrispino (2016, p. 19-21) elenca diversos conceitos, de autores distintos, que buscam definições para o que sejam políticas públicas:

- **São Diretrizes, princípios, metas coletivas conscientes que direcionam a atividade do Estado, objetivando o interesse público** – GARCIA apud FRISCHEISEN (2000, P.78).

- **São todas as formas de intervenção do Estado (seja como provedor, gerenciador ou fiscalizador)** - GRAU apud FRISCHEISEN (2000, P.78).

- **Políticas Públicas são entendidas como o Estado em ação ... É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade** – HÖFLING (2001, p.31).

- **É o conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado** – SANTOS (2002, p.141).

- **É a linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos e redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um coletivo e não individual** – CUNHA E CUNHA (2002, p. 12).

- **São programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados** – BUCCI (2002, p. 241).

- **São projetos governamentais e atividades administrativas com os fins de satisfazer necessidades sociais** – GRAGLIA (2004, p. 19).

- **É tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário** – COUTO (3005, p. 96).

- **É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público** – SECCHI (2010, p. 2).

- **É o conjunto coerente de decisões , de opções e de ações que a administração pública leva a efeito , orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público** – BERGUE (2011, p. 508).

- **O conjunto de objetivos, decisões e ações que leva a cabo um governo para solucionar os problemas que, em determinado momento histórico, os cidadãos**

e o próprio governo consideram prioritários. São estratégias intencionais, dirigidas a objetivos que se deve alcançar, fazendo convergir uma visão e uma ação de longo prazo, mas com efeitos também em curto e médio prazos – NIRENBERG (2013, p. 23).

- **Uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e às vezes não público – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver (grupo-objetivo), no interesse de grupos sociais que padecem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais)** – SUBIRATS e Colaboradores (2012, p.25).

Mas o autor também reconhece dificuldades para delimitar um conceito. Citando Ferge (1996, p.586), Chrispino (2016) afirma que

> **quando se trata de política social, podemos dizer que não há uma definição universalmente aceita de política pública. As descrições, baseadas na prática e no âmbito historicamente variável, de políticas públicas podem completar-se e complementar-se mutuamente. As explicações com pensamento ideológico podem oferecer enunciados conflitantes.**

Além disso, existe a possibilidade de que políticas públicas não sejam necessariamente sociais. Como exemplo, Savani (1987) apud Chrispino (2016) apontam para a política econômica que, caso centrada na propriedade privada, se organiza e se desenvolve segundo interesses privados.

Recorrendo ao Houaiss, o autor traz a sua definição de política pública:

> **Política Pública é um conjunto de palavras que equivale a um só vocábulo, cujo conjunto próprio e função gramatical permitem mais de um significado, cujo conceito (variado) será estabelecido a partir de construções mentais elaboradas por elementos mais simples nas áreas social e de pesquisa.**

Assim, o conceito de política pública e o seu significado podem ser tão distintos quanto os valores, ideologias, contextos, ética e outros componentes da formação do seu autor (CHRISPINO, 2016).

Souza (2006, p.36-37) elenca os principais elementos sobre políticas públicas:

a) **A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;**

b) **A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja**

materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe

c) a participantes formais, já que os informais são também importantes;

d) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;

f) A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Rua (2009) esclarece conceitualmente a diferença entre o termo ***politics*** (relacionado com Política) do termo ***policy*** (relacionado a política pública). Segundo a autora, ***policy*** refere-se

> **à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. (RUA, 2009, p.19)**

Ou seja: Atividade Política ➔ *Politics*

Política Pública ➔ *Policy*

A autora ainda ressalta (por mais óbvio que possa parecer) que **políticas públicas são públicas** e que **embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública**. E exemplifica, citando a emenda constitucional para reeleição presidencial, ou a CPMF, ou, ainda, a criação de um novo estado da federação. Essas situações são decisões, mas não constituem uma política pública, enquanto que situações tais como a reforma agrária, o SUS, programas de financiamento da educação superior ou a adoção de mecanismos de transferência de renda são políticas públicas. E esclarece suas premissas, argumentando que, embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada(família, mercado, religião), elas não são privadas, mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública é um campo multidisciplinar, tentando explicar a sua natureza e seus processos. Por isso, um estudo sobre a política pública abrange diversos campos, tais como sociologia, ciência política e economia. As políticas públicas interferem na vida econômica e social, razão

pela qual os estudos dessa natureza precisam, também, englobar e explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2003).

Política, Política Social e Políticas Públicas.

Pelo que foi visto até aqui á é possível identificar que existe uma forte relação entre política e política pública. Entretanto, devido a sua importância para o entendimento do desenrolar do assunto, cabe um reforço, muito bem sintetizado por Rodrigues (2010, p.13-14):

Se podemos entender que ***política*** é um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder com o objetivo de resolver conflitos em relação aos bens públicos de forma pacífica e que ***política pública*** é o processo pelo qual os grupos sociais - que possuem interesses, objetivos e valores distintos – tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto da sociedade, e que essas decisões devem ser adotadas por toda a sociedade, aí temos o que se chama de uma política comum.

Dessa forma, surgem como objeto da política pública as seguintes premissas:

a) As sociedades atuais diferenciam-se socialmente e possuem visões de mundo também distintas;

b) As expectativas de seus componentes sobre a vida em sociedade são diferentes, uma vez que possuem ideias, valores, interesses e objetivos distintos;

c) Essa complexidade social induz a conflitos não só de objetivos (fins), mas também da forma de atingi-los (meios);

d) Esses conflitos podem ser resolvidos pela força (coerção/repressão) ou pela ação política. A ação política caracteriza-se principalmente pela ação coletiva (considerando a diversidade de perspectivas sobre fins e meios), anecessidade de aceitação da decisão alcançada e o caráter impositivo da decisão coletiva.

Em síntese, numa definição que procura abranger um número maior de linhas de pensamento, podemos entender como política pública, as ações realizadas pelo Estado (ou pelos governos e suas instituições), em busca do bem coletivo (HAAS, 2004).

A necessidade das chamadas **políticas sociais** começou a ser sentida já nos movimentos populares resultantes da Revolução Industrial, no século XIX, quando a relação entre capital e trabalho começavam a apresentar desgastes fruto das diferenças entre as condições dos donos dos meios de produção e os detentores da mão-de-obra, com prejuízos, evidentemente, para esses últimos.

Política Social seria o desenvolvimento de ações por parte do governo, de forma a

garantir a existência de direitos e condições dignas de vida dos cidadãos, estando, portanto, estreitamente ligadas à cidadania.

Tais políticas são levadas a cabo por meio de programas nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, segurança, trabalho, saneamento, previdência social, agricultura etc.

Isso ocorre porque a lei de mercado não é capaz de regular todos os aspectos da vida social, priorizando, por óbvio, as questões econômicas. Assim, as políticas sociais agiriam com o objetivo de corrigir os desvios sociais oriundos do mercado, para trazer maior justiça social.

Abranches (1987) apud Haas (2004) acredita que a

> **política social reflete a direção política das relações econômicas. A combinação específica, imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivos à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas visando a alcançar um certo patamar de eqüidade.**

O autor finaliza seu raciocínio afirmando que a política social **"intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade"**.

Podemos concluir, então, que políticas sociais se referem a ações implementadas pelo Estado, que buscam das alguma proteção social à sociedade ou a grupos sociais,com o objetivo de redistribuir benefícios sociais, com vistas a diminuir as desigualdades provocadas no processo de desenvolvimento socioeconômico.

1.1.5 Os atores no processo do desenvolvimento das políticas públicas.

Por todos esses elementos que permeiam a definição das políticas públicas, é natural que existam diversos atores no seu processo de formulação, uma vez que envolve repercussões em toda a sociedade.

Segundo Rodrigues (2010), podemos identificas basicamente três tipos de atores principais:

- Atores políticos - são os responsáveis por desenhar as políticas públicas. Podem ser atores individuais ou constituírem-se em grupos (atores coletivos);
- Atores privados – são os que tem poder para influenciar na formatação de

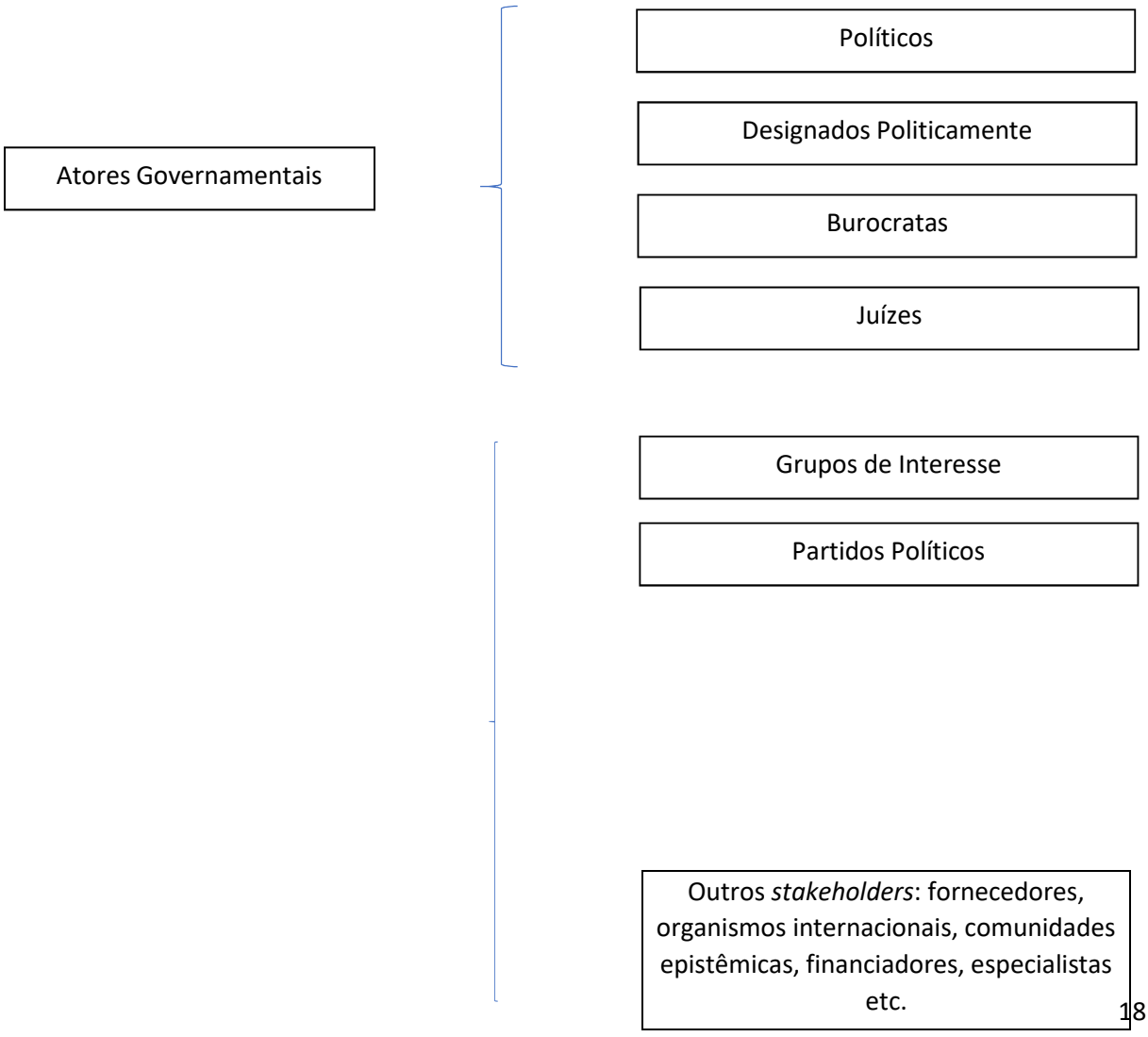
políticas públicas quando pressionam o governo para tomar atitudes, embora

não sejam os responsáveis por sua formulação. Como exemplo, podemos citar os consumidores em geral, empresários, trabalhadores, corporações nacionais e internacionais, servidores públicos, centrais sindicais, mídia, instituições religiosas, entidades do terceiro setor, organizações não governamentais etc.;

- Atores públicos - são os que tem o poder de decidir políticas. São os que estão diretamente envolvidos na produção e execução das políticas públicas. Nessa categoria estão incluídos os gestores públicos, os burocratas, os juízes, os parlamentares, os políticos, além das instituições de governo e internacionais.

Secchi (2013) categoriza os atores como governamentais e não governamentais. A figura 2, a seguir, demonstra o esquema proposto pelo autor:

Figura 2: Categorias de Atores



Fonte: Secchi (2013, p. 101)

1.1.5.1 Atores Governamentais

Políticos – são os representantes de interesses da coletividade. Esses atores possuem legitimidade para defender os interesses dos seus representados e autoridade institucional temporária (enquanto durar o mandato) para tomada de decisão.

Designados Politicamente – São aquelas pessoas investidas de funções de confiança ou nomeados para cargos comissionados. A diferença básica entre ambos é que as funções de confiança devem ser exercidas por funcionários públicos de carreira, já os cargos comissionados podem ser exercidos tanto por funcionários públicos de carreira quanto por pessoas externas à administração pública.

Burocratas – Essa palavra possui três conotações. Uma, a de pessoas com disfunção procedimental, com sentido pejorativo ligado à negligência ou incompetência, que é uma conotação popular. A segunda, uma conotação administrativa e sociológica, ligada ao conceito de modelo organizacional. A terceira, foco das políticas públicas, é a conotação de corpo de funcionários públicos. Nessa conotação, os burocratas são pessoas qualificadas tecnicamente, politicamente neutras, eficientes e preocupadas com o bem comum. Embora nem sempre os burocratas possuam essas características, eles são responsáveis pela implementação das políticas públicas, sendo, portanto, atores muito importantes no processo.

Juízes – Desempenham papel importante na elaboração das políticas públicas, pois possuem a prerrogativa de interpretar a lei. Quando julgam alguma matéria e emitem uma decisão judicial com determinada interpretação, estão definindo os rumos que a política pública deve seguir. As políticas públicas mais sensíveis às decisões jurídicas são as regulatórias (que tratam da liberdade dos indivíduos e das empresas); as sociais (que tratam da redução das desigualdades) e as públicas (que tratam de liberdades civis ou políticas, de liberdade de expressão, de associação etc.).

1.1.5.2 Atores não Governamentais

Grupos de Interesse - Secchia (2013) cita Cotta et al (2001, p.151) que traz uma definição de grupos de interesses. **É um grupo de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas**. São também conhecidos como grupos de pressão. São exemplos de grupos de interesses os sindicatos, associações comerciais, grupos feministas, ambientalistas, movimentos populares etc.

Partidos Políticos – são organizações constituídas em torno de um projeto político que

procuram influenciar nas decisões públicas governamentais seja como aliados seja como opositores. São organizações formais, com registro no Tribunal Superior Eleitoral, com estrutura formalizada e estatuto definido. Sua função é servir de elo entre a sociedade e o governo. Uma vez que essas organizações necessitam de recursos para manter suas atividades, são patrocinadas por grupos de interesse, indivíduos, organizações e pelo próprio governo.

Mídia – Por vezes considerada como o "quarto poder", a mídia exerce papel vital em todo o processo político. A mídia é responsável por divulgar informações e também de controlar o que ocorre na esfera governamental, por meio do jornalismo investigativo, principalmente na denúncia de indícios de corrupção. A mídia participa ativamente na formação da agenda e na avaliação das políticas públicas. Ressalte-se que os grupos detentores das concessões de rádios e televisões, assim como proprietários de jornais e revistas, também possuem interesses e estão sujeitos a influências ideológicas.

Think Tanks - Não há uma tradução literal lógica dessa expressão para o português. Podemos aproximar uma tradução para banco (reservatório – tank)) de idéias (think – pensamento). Para o contexto das políticas públicas, *think tanks* são organizações de pesquisa e de aconselhamentos políticos. Atuam na produção e disseminação de ideias (conhecimento) relevantes para a formulação, decisão e avaliação de políticas públicas.

Destinatários de Políticas Públicas (*policetakers*) – Os destinatários de políticas públicas são as pessoas que são atingidas (positiva ou negativamente) por essas políticas. Anteriormente vistos como atores passivos, percebe-se que cada vez mais esses agentes procuram interferir na elaboração e implementação das políticas, uma vez que a passividade permite que outrem defina os rumos do seu próprio destino. Portanto, vemos cada vez mais grupos de consumidores, por exemplo, buscando movimentar-se para reduzir preços de itens de consumo comuns, como combustíveis, utilizando as redes sociais para estimular a participação de outros consumidores com interesses comuns.

Organizações do Terceiro Setor – são organizações privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas sociais, onde a ação do estado inexiste ou é insuficiente (saúde, educação, meio ambiente, cultura, proteção de minorias etc.). Apenas relembrando, o primeiro setor seria composto pelo Estado e o segundo setor seria composto pelas empresas.

1.1.5.3 O Analista de Políticas Públicas

Cabe destacar o papel do analista de políticas públicas, uma vez que trata-se de um ator importante no processo. O analista pode atuar tanto na área pública quanto na área privada, uma vez que há grande diversidade de atores na composição do ciclo

de políticas públicas.

Secchi (2017) define assim o analista de políticas públicas:

> **É o ator técnico-político que realiza a análise da política pública, desempenhando totalmente ou em parte as tarefas de delimitação de problemas públicos, criação de alternativas, coleta de dados, tratamento e análise dos dados, organização e mediação de reuniões com outros atores políticos e grupos de interesse, elaboração de *policy reports*[4] e estruturação da recomendação da política pública;**

O autor, citando Mayer et al (2013), detalha quais as habilidades necessárias ao analista de políticas públicas:

- **Pesquisar e analisar: coletar informações com pessoas e documentos e dar um tratamento analítico a elas;**
- **Estruturar e recomendar: usar sua capacidade criativa para desenhar novas opções de políticas públicas adequadas ao contexto em análise e formalizar recomendações para os tomadores de decisão;**
- **Aconselhar estrategicamente: o analista de políticas públicas é o conselheiro do "príncipe", trazendo informações estratégicas para a tomada de decisão referente à política pública.**
- **Clarificar valores e argumentos: auxiliar os governantes e cidadãos a mapear e evidenciar os argumentos favoráveis e contrários a uma alternativa de política pública;**
- **Democratizar: criar espaços de debate para os diversos grupos sociais e cidadãos, trazendo conhecimento tácito e a experiência dos políticos, burocratas e destinatários da política pública para a democratização do policymaking[5];**
- **Mediar: agir como facilitador dos debates em processos participativos, garantindo voz a todos.**

Embora a análise de política pública seja considerada mais uma atividade como uma profissão, existem inúmeras áreas em que se faz evidente a necessidade do analista. O mercado de trabalho, portanto, para essa atividade é grande, e depende, naturalmente, da qualificação profissional do analista. Secchi (2017) relaciona algumas instituições onde o analista de políticas públicas pode ser facilmente encontrado:

- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA;
- Fundação Getúlio Vargas (FGV);
- Centro Brasileiro de Relações internacionais (CEBRI);
- Instituto Liberdade;

- Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP);
- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE);

[4] Relatórios sobre a política
[5] Formulador da política pública.

Além dessas, várias organizações do terceiro setor, empresas da mídia, universidades e, obviamente, muitos órgãos governamentais necessitam das habilidades do analista de políticas públicas.

Fechando os parênteses sobre o analista de políticas públicas e voltando à questão dos atores, podemos dizer que, conhecidos os atores, é preciso determinar qual o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Sociedades e Estados complexos como os atuais estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma "autonomia relativa do Estado", ou seja, o Estado teria maior flexibilidade para poder atuar, ainda que sofrendo influências externas e internas.

Essa flexibilidade facilitaria o desenvolvimento e implementação de objetivos de políticas públicas. O tamanho dessa "autonomia" depende de muitos fatores e do momento pelo qual o país está passando.

De todos os atores elencados, talvez a tarefa mais importante seja a dos gestores. Os gestores podem ser burocratas (no bom sentido da palavra), com conhecimento técnico e visão multidisciplinar, responsáveis por participar de todas as etapas da formação e implementação das políticas públicas.

Rodrigues (2010) afirma que os gestores devem ter a capacidade de diagnosticar problemas, identificar necessidades sociais, planejar os meios, instrumentos e recursos adequados, para atender os fins desejados. Eles são os responsáveis por incrementar a eficácia da política e a efetividade do gasto público[6].

A autora continua dizendo que, além dessas habilidades, o gestor público deve possuir a capacidade de analisar o ambiente nas dimensões política, social e econômica em que as organizações públicas devem atuar, definir as estruturas dessas organizações e

> **negociar dentro da burocracia do governo e com a comunidade, articulando os apoios necessários mediante práticas compatíveis com os princípios universais da liberdade, da justiça social e da ética a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão. (**RODRIGUES, 2010, p. 24**)**

Uma vez que tratamos de três conceitos importantes (eficiência, eficácia e efetividade), não é demais relembrá-los:

Eficiência – trata-se de um critério ligado ao processo operacional, que busca relacionar a capacidade administrativa de se produzir o máximo possível de resultados, com o mínimo possível de recursos. Tem relação com a análise dos custos e prazos realizados em comparação com aquilo que é esperado.

[6] Não estamos falando aqui dos órgãos de controle interno e externo, que serão abordados mais adiante.

Eficácia – refere-se à capacidade administrativa em atingir metas ou alcançar os resultados propostos.

Efetividade - efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos, ou seja, reflete a capacidade administrativa para satisfazer a demandas de forma concreta.

O quadro 3, a seguir, exemplifica as diferenças conceituais entre os três termos. A autora cita um exemplo elaborado por Arretche (2001), sobre a realização de uma campanha de vacinação.

Quadro 3 – Diferença entre os termos Eficiência, Eficácia e Efetividade

Eficácia	Relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos). Exemplo: 100% do número previsto de crianças vacinadas.
Eficiência	Relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo). Exemplo: Custo por criança/vacina 2% menor que o custo médio dos últimos cinco anos. Todos os prazos previstos cumpridos.
Efetividade	Relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências. Exemplo: redução da incidência da doença "X" em 90%.

Fonte: Rua (2009, p. 118)

Uma vez que os gestores são a parte mais importante do processo de formulação e implementação de políticas públicas, responsáveis por sua eficiência, eficácia e efetividade, cabe nos determos um pouco sobre como a gestão pública está organizada.

1.1.6 A Administração Pública

Rodrigues (2010), quando conceitua políticas públicas, enfatiza que **trata-se da intervenção do <u>Estado</u> no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativa, sendo que as ações da administração pública se reportam também às atividades de auxílio no exercício do <u>governo</u>** (grifo nosso)**.**

Outro conceito de Políticas públicas enfatiza que elas podem ser entendidas como o *Estado em ação* ou ainda o *<u>Estado</u> implantando um projeto de <u>governo</u>, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade*.

Cabe, portanto, ao iniciar este tópico, relembrar os conceitos de Estado e de Governo, uma vez que podem caracterizar-se como coisas distintas.

Conceitos de Estado

Um conjunto de organizações públicas que interagem com determinada sociedade num território específico. As ações do Estado visam à execução de tarefas de interesse público, que se realizam pela administração pública.

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; Hofling

O Estado moderno se constitui de um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social num território delimitado. O´Donnell apud Rodrigues (2010).
Caso a sociedade esteja ordenada com base em um sistema jurídico que garanta as liberdades fundamentais, com a aplicação da lei por poderes independentes, temos o Estado de Direito, do contrário teremos o chamado Estado de Exceção (RODRIGUES, 2010).

Conceito de Governo

Constitui-se de um conjunto de indivíduos que decidem sobre os rumos políticos de determinada sociedade. Caso esses indivíduos sejam eleitos para tomar decisões, temos um governo democrático. Do contrário, se não forem eleitos, não temos democracia, mas, sim, algum tipo de autoritarismo. As atividades da administração pública, definidas por atos de governo ou por lei, dão auxílio imediato no exercício do governo.

É o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. HÖFLING (2001)

É o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições de cúpula do Estado. RODRIGUES(2010)

Com base nos conceitos de Estado e Governo vistos até aqui, é possível concluir que da organização burocrática do Estado nasce a Administração Pública.

Outros Conceitos de Administração Pública

Para Bächtold (2008), Administração Pública é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum.

Meirelles (2000) define assim administração pública: “Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Podemos sintetizar esses conceitos, afirmando que Administração pública é um conjunto de pessoas, órgãos e instituições que buscam gerir os interesses da sociedade, prestando serviços para satisfazer às necessidades dessa sociedade.

Com base nesses conceitos, podemos abstrair quatro funções administrativas principais na Administração Pública.

Funções da Administração Pública

1. **Fomento:** incentivo ao empreendedorismo privado de utilidade pública;
2. **Intervenção:** regulamentação e fiscalização da atividade econômica privada;
3. **Poder de Polícia:** delimitação dos direitos individuais em benefício do interesse geral;
4. **Serviço Público:** atendimento às necessidade públicas.

Para tanto, a Administração Pública está estruturada da seguinte forma:

Estrutura da Administração Pública

- Administração Direta: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (entes políticos);
- Administração Indireta: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista;;
- Órgãos Públicos: subdivisões da administração direta;
- Entidade Paraestatais (3º setor): Serviço Social Autônomo-SSA, Organizações Sociais-OS, Organização da Sociedade Civil de Interesse Coletivo-OSCIP.

A organização da República Federativa do Brasil está definida na Constituição Federal de 1988. Para melhor gerir o complexo estado brasileiro, esse está organizado da seguinte forma:

Divisão Político-administrativa Brasileira

O Brasil é formado por 26 Estados, a União, o Distrito Federal (cuja capital é Brasília) e os Municípios, sendo ele uma República Federativa.
Cada ente federativo possui sua autonomia financeira, política e administrativa, em que cada Estado deve respeitar a Constituição Federal e seus princípios constitucionais, além de ter sua Constituição própria; e também, cada município (através de sua lei orgânica), poderá ter sua própria legislação. Essa organização é formada pelos três poderes:

- **Poder Executivo** – que administra aquilo que é público e é responsável por gerir as ações e os recursos do país com o objetivo de satisfazer as necessidades da sociedade;
- **Poder Legislativo** - responsável por criar leis e fiscalizar o Poder Executivo.
- **Poder Judiciário** - é responsável por julgar e resolver os conflitos originados das ações do Poder Legislativo ou Executivo, sempre com foco na legislação existente, mas também dos conflitos da sociedade.

Além desses três poderes, existe o **Ministério Público** (MP), que possui total independência dos outros poderes em algumas situações. Seu objetivo principal é garantir que a lei seja cumprida e agir na defesa da ordem jurídica.

A administração pública federal é feita em três níveis, cada qual com sua função geral e específica:

Nível Federal – a União realiza a administração pública, ela é um representante do governo federal, composta por um conjunto de pessoas jurídicas de direito público.

Nível Estadual – os Estados e o Distrito Federal realizam a administração pública.

Nível Municipal – os Poderes Legislativo e Executivo realizam a administração pública nos municípios.

O quadro 4, a seguir, ilustra a divisão dos poderes nos três níveis da administração pública.

Quadro 4 – Poderes nos três Níveis da Administração Pública

Poderes/Nível	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo	Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal)	Assembléia Legislativa (Deputados Estaduais) ou Câmara Distrital, no caso DF	Câmara Municipal (Vereadores)
Executivo	Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros	Governador, Vice-Governador e Secretários	Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários
Judiciário	Supremo Tribunal Federal Supremo Tribunal de Justiça, Tribunais Superiores (TSE, TST etc.) e Juízes	Tribunais e Juízes Estaduais	Não Há

Fonte: Adaptado de Bächtold (2008)

O aparelho estatal dispõe, ainda, dos órgãos de controle interno, tais como a Controladoria Geral da União e suas subunidades; e de controle externo, efetivado pelo Poder Legislativo, na figura do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais do Contas do Estados e do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos Municípios.

1.1.7 Tipos de Políticas Públicas

Em função da complexidade das políticas públicas, diversos autores, com o intuito de facilitar o seu estudo, propõe classificações para tentar agrupar os tipos mais comuns dessas políticas. Pode-se citar, dentre as classificações existentes, a mais comum, chamada de abordagem de Lowi[7], divide as Políticas Públicas em três tipos:

7

Theodore Lowi (1964).

Distributivas, *Regulatórias* e *Redistributivas*. Rua (2013) define e comenta essa classificação:

Políticas Distributivas - *aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não. Podem ser assistencialistas, ou não. Podem ser clientelistas, ou não.*

Exemplo.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;

Para a autora, *as políticas distributivas podem ser consideradas o tipo mais primitivo de se fazer política. Na arena distributiva procura-se atender às demandas de todos os grupos que possam exercer resistência ao exercício do poder dos governantes, o que dá um caráter bastante clientelista a essa arena. O próprio uso da palavra "política pública" para tratar das políticas distributivas é contestável, uma vez que políticas distributivas são ações bastante individualizadas e desagregáveis. A ausência de desfavorecidos gera uma arena baseada mais na cooptação que no conflito, baseada no princípio da mútua não-interferência. Na medida em que o governo procura atender ao interesse de todos, individualmente, podem surgir grandes incoerências em suas ações e mesmo na formação de coalizões, que não necessariamente são formadas com base em objetivos comuns... Infelizmente, a política brasileira é ainda bastante distributiva, o que é evidente, sobretudo, nas negociações do Congresso, em que deputados e senadores "brigam" por uma maior destinação de verbas para seu eleitorado, o que gera uma distribuição de recursos financeiros que nem sempre segue uma postura coerente e ponderada.*

Políticas Regulatórias *são aquelas que estabelecem obrigatoriedades, interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência.*

Exemplo: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;

Têm como objetivo regularizar uma atividade determinada. As políticas setoriais são, em geral, regulatórias. Tal tipo político nasce do conflito entre coalizões políticas de interesses claros e opostos, uma vez que gera claramente uma distinção entre favorecidos e desfavorecidos. As políticas regulatórias, mesmo tendo sua aplicação geralmente individualizada, não são desagregáveis umas das outras como as

distributivas, já que seguem uma regra geral e, portanto, uma coerência.

Outro tomar como exemplo de políticas regulatórias as leis ambientais. Por exemplo, a emissão do gás monóxido de carbono por veículos automotores permitida é de 3%. Essa lei é válida para todos os veículos e aqueles que possuem taxa superior à permitida terão que ser retirados de circulação ou retificados para retornarem ao trânsito. Nota-se uma clara distinção entre desfavorecidos (motoristas com carros fora do padrão permitido) e favorecidos (sociedade em geral, que poderá usufruir de uma melhor qualidade do ar).

***Políticas redistributivas** – são aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.;*

Nesse tipo de política há transferência de renda e/ou benefícios. Muitas ações governamentais são redistributivas, ao menos para a parcela da população que as recebe.

***Políticas Constitutivas ou Estruturadoras** - são aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os Procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.*

Essa classificação, embora muito utilizada, não esgota o assunto. Várias outras classificações foram idealizadas, a partir do foco com o qual se analisam as políticas públicas. Vejamos algumas delas, com base em Rua (2013).

***Políticas Auto-Regulatórias** - acrescentadas por Salisbury(1968) à classificação de Lowi, são aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado.*

Quanto ao padrão de distribuição dos benefícios e dos custos, Q. WILSON (1973) classificou da seguinte forma:

***Políticas Clientelistas** - as quais têm benefícios concentrados e custos dispersos, ou seja: toda a sociedade arca com o seu custo para que alguns grupos tenham benefícios. Ex.: subsídios, renúncias fiscais, etc.;*

***Políticas Majoritárias** - nas quais os custos e benefícios são pela coletividade.*
Ex.: serviços públicos de saúde, segurança pública, energia, educação, etc.;

***Políticas Empreendedoras** - nas quais os benefícios são coletivos e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Implicam mudanças que oneram alguns em benefício de todos.*

Ex.:

reforma administrativa, política ambiental, etc.;

Políticas de Grupos de Interesses *- nas quais os custos e benefícios estão concentrados sobre certas categorias, ou seja: alguns grupos arcam com todo o custo e outros grupos recebem todo o benefício.*
Ex.: reforma agrária, política tributária, etc.

Quanto à complexidade na sua formulação, Gormley (1986) classifica as políticas públicas conforme:

Políticas de Sala Operatória *- caracterizam-se por elevada complexidade e muita saliência, ou seja: exigem profundo conhecimento técnico e têm muita visibilidade, chamando bastante a atenção da sociedade. Ex.: legislação sobre OGMs[8] transgênicos), licenciamento de medicamentos e normas para procedimentos complexos relativos à saúde, etc.;*

Políticas de Audiência *- apresentam baixa complexidade, porém muita saliência. Sua formulação não demanda conhecimentos especializados, mas atrai muita atenção do público, frequentemente porque envolvem ideologia e valores. Ex.: cotas raciais, descriminalização do aborto e do uso de drogas, etc.;*

Políticas de Sala de Reuniões *- exibem elevada complexidade técnica, mas tem pouca saliência, sendo pouco visíveis e recebendo pouca atenção da população em geral. Ex.: Lei de Eficiência Energética, política cambial, política tributária, regulamentação do setor financeiro, etc.;*

Políticas de Baixo Escalão ("Street-Level Policy") *- agregam reduzida complexidade técnica e pouca saliência. Caracterizam-se por não exigirem conhecimentos específicos e conquistam pouca atenção popular. Habitualmente, estão relacionadas a rotinas administrativas, regulamentos simples, etc.*

Gustafsson (1983) divide as políticas públicas segundo dois critérios: a) quanto a intenção dos governantes de implementar a policy; e b) quanto a disponibilidade de conhecimento para sua formulação e implementação. Desses critérios resultam os seguintes tipos de políticas

Políticas Reais *- são aquelas que os governantes possuem a intenção efetiva de implementar e possuem o conhecimento requerido para isso. Nesse caso, selecionam-se as estratégias e alocam-se os recursos com a finalidade de que os problemas políticos sejam, de fato, resolvidos;*

Políticas Simbólicas *- são aquelas que ocorrem quando, mesmo em posse do conhecimento necessário, os governantes não têm intenção de implementar as políticas. Elas podem até ser formuladas, com o objetivo de oferecer uma aparente resposta às demandas, contudo não há compromisso algum, por parte governantes, com sua implementação;*

Pseudopolíticas *- são aquelas que os governantes têm a real intenção de implementar, porém, não dispõem do conhecimento essencial para tal fim. Podem ser*

8

organismos geneticamente modificados (OGMs)

observadas quando os governantes procuram especialistas em formulação de projetos, consultores, etc., indicando seu interesse em formular e implementar políticas efetivas; no entanto, um exame mais atento mostra que eles enfrentam problemas de baixa capacidade de gestão, o que compromete as possibilidades de atender efetivamente às demandas por políticas públicas. Hoje, no Brasil, um grande número de estados e municípios encontra-se nessa situação;

Políticas Sem Sentido *- são aquelas que os governantes não pretendem implementar, nem contam com o saber necessário para tanto. São proposições descabidas, sem fundamentos no conhecimento técnico, e que são usadas somente como discurso político, sem compromisso para com a satisfação das demandas.*

Teixeira (2002) apud (Merigo e Andrade (2010) também utiliza dois critérios para classificar as políticas públicas.

1 - Quanto à natureza ou ao grau de intervenção na realidade:

Políticas Estruturais *- destinam-se a interferir em relações estruturais como renda, emprego, produtividade, etc.*
Ex.: política de geração de empregos, política de desenvolvimento produtivo (industrial e outras), etc.;

Políticas Conjunturais ou Emergenciais*: representam intervenções tópicas, orientadas para aliviar uma situação temporária.*
Ex.: a redução da fome, como o Programa Fome Zero.

2 - Quanto à abrangência dos benefícios:

Políticas Universais *- aquelas anunciadas a todos os cidadãos. Ex.: o SUS;*

Políticas Segmentais *- aquelas que caracterizam um fator determinado (como idade, condição física, gênero, etc.). Ex. Estatuto do Idoso e política de cotas no Ensino Superior;*

Políticas Fragmentadas *- aquelas designadas a grupos específicos dentro de cada segmento da sociedade. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) brasileiro é exemplo de uma política fragmentada, por estar direcionado às famílias com crianças em situação de trabalho, entre a parcela mais pobre da população.*

Rua (2013) esclarece que, tendo como critério o setor de atividade governamental em que operam, as políticas públicas podem ser classificadas em:

Políticas Sociais - aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais.
Ex.: educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;

Políticas Econômicas - aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa.
Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior etc.;

Políticas de Infraestrutura - aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais.
Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferro viário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito etc.;

Políticas de Estado - aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional.
Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc.

Chrispino (2016) elabora um quadro, onde sintetiza sua visão sobre a taxonomia[9] de políticas públicas.

Quadro 5 – Taxonomia de Políticas Públicas

Políticas Públicas de Execução	Políticas Distributivas	São processos de caráter eminentemente voltado para a distribuição de algum tipo de vantagem (renda, bens etc.) com recursos próprios da fonte formuladora da política.
	Políticas Redistributivas	São ações do governo que se propõem a deslocar recursos, bens ou valores de uma área, grupo ou setor para outro. Ex. Fundef.
	Políticas Compensatórias	São políticas, em geral, do campo social, utilizadas por socidades diferenciadas e desiguais, pois permitem mitigar os efeitos da pobreza. Essas políticas possuem caráter complementar e residual e devem ter duração limitada para que o "transitório não se transforme em permanente". Ex.: Bolsa-escola, Fome Zero etc.
	Políticas Regulatórias	São as ações do governo que visam disciplinar a sociedade a partir de direitos e deveres surgidos por meio de legislação. Ex.: Lei de Responsabilidade Fiscal.
	Políticas Construtivas ou estruturadoras	São as que propõem mudanças das normas que regem o sistema vigente. São ações que não podem ficar sob controle exclusivo de um dos poderes. Ex. Lei da Reforma da Previdência.
	Política de Fomento	São políticas de estímulo a realizações em áreas predefinidas pelo poder público, de acordo com a necessidade identificada. Ex.: FCO
Políticas Públicas de Correlação	Políticas Congruentes	Que estão de acordo com a política prioritária
	Politicas Complementres	Que apoiam as políticas prioritárias
	Políticas Reparadoras	Que atuam nos danos ou consequências das políticas prioritárias ou estratégicas, com o objetivo de atenuar os resultados
Políticas Públicas de Confronto	Políticas e Oposição	Normalmente são políticas que carecem de componentes que as viabilizem. São as políticas que atacam o sistema vigente.
	Políticas de Situação	A política pública do possível, aquela que não é a ideal, mas a que pode ser realizada.

[9] Podemos aqui entender taxonomia como a classificação sistemática de diferentes coisas em categorias.

Políticas Públicas Topológicas	Políticas de Esquerda	Meios (políticas) podem ser adotados, tanto pela esquerda quanto pela direita, que podem se encontrar, ou mesmo trocar de lado, sem, porém, deixarem de ser o que são.
	Políticas de Direita	
	Políticas de terceira via	
Políticas Públicas Desprezíveis	Políticas errôneas	Concentram-se nos efeitos, e não nas causas. Ex.: Política Carcerária.
	Políticas ideologizadas	Preconceituosas, Xenófobas, radicais, que podem levar a confrontações violentas.
	Políticas Demagógicas	Suportam-se sobre programas populistas.

Fonte: Chrispino (2016, p. 102)

Observações:

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. (grifo nosso).

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica[10].

O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Centro-Oeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores rural e empresarial.

Os recursos do FCO Empresarial podem ser utilizados por pessoas jurídicas de direito privado (empresas, sociedades, organizações, associações ou fundações de direito privado), que desenvolvam atividades produtivas nos setores mineral, industrial, agroindustrial, turístico, comercial, ou nas áreas de serviços, ciência, tecnologia e inovação na Região Centro-Oeste (DF, MS, MT, GO). Também podem ser beneficiárias do Fundo, empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público e Parcerias Público-Privadas, especificamente nas linhas de financiamento de infraestrutura econômica.

Com relação ao FCO Rural, o financiamento pode ser solicitado por produtores rurais, na condição de pessoas físicas ou jurídicas, suas cooperativas de produção e associações,

10

mecsrv04.mec.gov.br/sef/**fundef**/funf.shtm, acesso em 13.01.2017

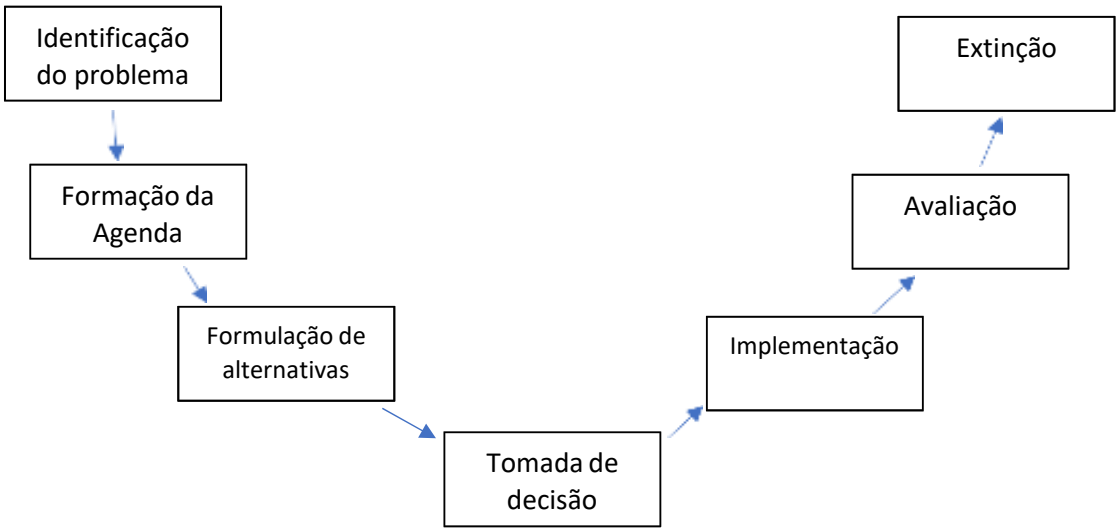
desde que se dediquem à atividade produtiva no setor rural. Para linhas específicas, favor consultar a Programação Anual do Fundo.

Quanto aos recursos destinados ao Distrito Federal, podem ser beneficiários do FCO empreendimentos localizados na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE –, exceto nos municípios localizados no Estado de Minas Gerais[11].

1.1.8 Ciclos de Políticas Públicas

Ciclo de Políticas Públicas é, segundo Secchi (2015), o processo de elaboração de políticas públicas. Trata-se de um esquema onde é possível visualizar como são organizadas as fases da vida de uma política pública. A figura 3, a seguir, esquematiza o ciclo de políticas públicas. Vejamos, então, cada fase do esquema apresentado.

Figura 3 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2015, p.43)

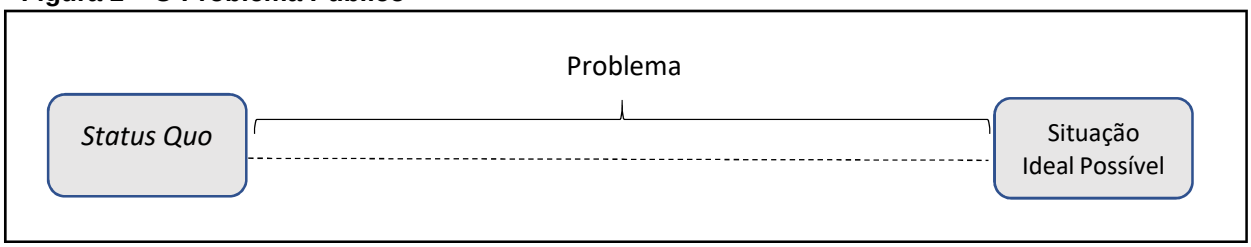
A maior utilidade do ciclo de políticas públicas é organizar as ideias para facilitar o seu entendimento pelos atores que fazem parte do processo. As fases apresentadas no esquema geralmente não são estanques, mas misturam-se ao longo do processo, dada a sua complexidade. Assim, embora, os esquemas ocorram de forma diferente, quando aplicados em situações práticas, a sua divisão em fases serve como forma didática para facilitar sua compreensão. Vejamos, então as fases do ciclo.

1. <u>Identificação do Problema</u>

Conforme já vimos, o problema público seria a distância entre uma situação atual (não ideal) e uma situação ideal. O *status quo* da situação atual não seria adequada em relação à expectativa relativa àquela situação. A figura 1, já mostrada anteriormente, ilustra a questão do problema público:

11 www.sde.df.gov.br/servicos/sobrefco.html, acesso em 13.01.2017.

Figura 1 – O Problema Público



Fonte: Secchi (2013, p. 10).

Então, para solucionar um problema público, definir-se-ia uma diretriz, para enfrentar esse problema. A isso chamamos de política pública. Ou ainda, seria traçada uma linha de orientação para o desenvolvimento de alguma atividade ou alguma forma de indução para retirar algum (ou alguns) dos atores sociais de sua inércia frente a um problema.

Secchi (2015) explica que um problema público pode aparecer subitamente (uma catástrofe natural, por exemplo). Mas também pode ir aparecendo ou se agravando ao longo do tempo (o inchaço paulatino dos conglomerados urbanos seria um exemplo). Pode, ainda, existir por um longo tempo sem que seja dada a ele a devida importância, porque se aprendeu a conviver com ele (a favelização das grandes cidades).

Outra forma de um problema aparecer é através da melhoria de uma situação em um outro contexto. O autor exemplifica citando o caso de duas cidades: em determinado momento, numa delas, as ruas foram pavimentadas. O fato das ruas da cidade vizinha não serem pavimentadas passam a ser um problema para aquela cidade. Observem que a situação daquela cidade não piorou, mas a da outra melhorou, trazendo, então um problema, em função do desejo da cidade, agora, pavimentar suas ruas.

O autor cita Sjöblom (1984) para definir três elementos que fazem parte da identificação de um problema, quais sejam:

- *Percepção do problema* - seria um conceito subjetivo em que uma situação pública passa a ser um problema quando afeta a percepção de muitos atores relevantes;

- *Definição ou delimitação do problema* – trata-se de definir quais são os elementos do problema e sintetizar a sua essência. Nesse momento, também são definidos alguns norteadores: causas, possíveis soluções, culpados, obstáculos, avaliações etc. Observa-se que a definição do problema pode não ser definitiva. À medida em que as fases do ciclo de políticas públicas vão avançando, é possível que o problema seja redefinido ou adaptado pelos atores: políticos, burocratas ou beneficiários da solução do problema.

- *Avaliação da possibilidade de solução* – seria a apresentação de alternativas para a solução, ainda que parcial, do problema.

Rodrigues (2010), além da identificação do problema (ou da identificação se o problema existe), há uma questão crucial nessa fase, que é a decisão do governo se vai se envolver com o problema, uma vez que há muitos problemas a enfrentar e os recursos são escassos. Nessa fase, as questões a serem respondidas então seriam:

- ***O problema existe?***
- ***O governo deve se envolver nesse problema?***
- ***De que maneira?***
- ***Há mobilização suficiente (em termos de capital social, econômico e político) para incluir o problema na agenda do governo?***

Secchi (2015) identifica os políticos e as ONGs como os atores políticos que comumente identificam problemas públicos, para proporem soluções e demonstrarem o seu trabalho. O problema público é como que a matéria prima para os políticos.

Identificado o problema, este passa a fazer parte da lista de prioridades para a área de atuação política, com o objetivo de solucioná-lo. A essa lista de prioridades dá-se o nome de Agenda. A segunda fase do ciclo de políticas públicas é justamente a Formação da Agenda.

2. Formação da Agenda

É o segundo passo do ciclo de políticas públicas. Nesse momento, o problema já está identificado e passa, então, a ser considerado como um problema público, ou seja, um problema para o qual o governo resolveu intervir para encontrar uma solução ou mitiga-lo.

> **A Agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2015, p. 46).**

Para Cobb e Elder(1983), citados por Secchi (2015), existem dois tipos de agenda:

Agenda política ou sistêmica – que seria um conjunto de problemas ou temas que os atores políticos julgam relevantes para serem discutidos e que mereçam que sejam tratados como problemas públicos;

Agenda formal ou institucional – que contém a relação dos problemas públicos a serem discutidos, ou seja, aqueles em que o poder público já decidiu atuar.

Outra agenda importante é citada pelo autor: a *Agenda da Mídia*. Essa agenda, por possuir grande poder de influência junto à sociedade, não poucas vezes condiciona as outras duas agendas.

Novamente recorrendo a Cobb e Elder (1983), Secchi(2015) elenca três condições

para
que o
problema entre na agenda política:

a) Atenção – diferentes atores devem concordar que a situação merece intervenção;
b) Resolutividade – as ações para solução ou mitigação dos problemas devem ser factíveis, além de necessárias;
c) Competência – o problema deve ser de responsabilidade do poder público.

Uma questão para reflexão é por que razão alguns problemas ganham espaço na agenda política e outros não. Será que a ordem de prioridade nas discussões dos problemas é sempre de interesse da sociedade ou apenas de alguns grupos com maior poder de persuasão?

3. Formulação de Alternativas

Nessa fase são estabelecidos os objetivos, ou seja, os resultados esperados para a política pública que será aplicada. São avaliadas as alternativas para solução do problema público. É necessário que se faça um diagnóstico da situação para que se proponham soluções viáveis. Quanto mais claros os objetivos, mais eficaz será o resultado da política a ser aplicada.

Rodrigues (2010) afirma que para que a política pública saia do papel é necessário que se interprete o ambiente, se organizem as ações, se avaliem os benefícios ou serviços que serão implementados e se verifiquem de onde sairão os recursos para tanto.

Para Schattschneider (1960), citado por Secchi (2013), **a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder**.

Ainda segundo Secchi *op cit*, a formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de uma análise minuciosa das consequências do problema e dos custos e benefícios que podem advir de cada proposta ou alternativa de solução.

O autor também entende que nessa etapa é que são elaborados os métodos, os programas, as estratégias e ações para alcançar os objetivos pretendidos e cita, a título de exemplo alternativas para enfrentar um problema comum às grandes cidades, que transcrevemos a seguir:
Observando as alternativas propostas, conclui-se que é necessário esforço, recursos (humanos, técnicos, materiais, orçamentários etc.) para que cada uma delas possa ser levada adiante. Além disso, o *policemaker* precisa induzir comportamentos. Para isso, pode lançar mão de quatro tipos de mecanismos:

1. Premiação – tentar induzir um comportamento desejado por meio de estímulos positivos ➔ alternativas **e**, **f** e **g** do exemplo citado;

2. Coerção - tentar induzir um comportamento desejado por meio de estímulos

negativos ➔ alternativas **a** e **b** do exemplo citado;

3. Conscientização - tentar induzir um comportamento desejado por meio de apelo ao senso de dever moral ➔ alternativas **d** e **j** do exemplo citado; e

4. Soluções técnicas – não tenta induzir diretamente um comportamento, mas busca aplicar soluções técnicas que venham, indiretamente, induzir comportamentos desejados ➔ alternativas **c**, **h** e **i** do exemplo citado

Exemplo: alternativas para enfrentar a pichação nas grandes cidades.

Pensemos no problema da pichação de muros e paredes em espaços públicos das grandes cidades. Se o objetivo é redução das pichações ou o desconforto visual causado pela pichações, o *policymaker* pode construir estratégias totalmente diferentes: a) criar leis mais severas para os infratores; b) garantir que as leis vigentes sejam efetivamente respeitadas e aplicar punições do estilo tolerância zero; c) instalar mais câmeras de vigilância; d) fazer campanhas de conscientização com a comunidade pichadora; e) desenvolver mecanismos de recompensa material para delatores; f) criar espaços propícios para que os pichadores possam expressar-se; g) criar escolas de conversão artística dos pichadores; h) destinar verba pública contínua para a recuperação constante dos muros e paredes; i) revestir todos os imóveis ou muros com uma tinta especial não aderente aos aerossóis comercializados atualmente.

Este mesmo problema pode ser definido de forma inversa: a pichação é uma arte, e o problema está na falta de sensibilidade artística da população. Nesse caso, a alternativa seria: j) fazer campanhas de conscientização para que a população passasse a perceber a pichação como arte de vanguarda.

É evidente que, para cada tipo de situação deve haver um mecanismo adequado. Alguns mecanismos, se aplicados a determinados tipos de situações, tendem a ser absolutamente ineficazes. Por exemplo, utilizar-se do mecanismo de premiação para redução do consumo de energia elétrica ou de água, pode ser muito eficaz. Já a utilização do mesmo mecanismo para tentar reduzir a criminalidade, pode redundar em retumbante fracasso.

4. Implementação

A fase que vem após a formulação de alternativas é a da implementação. Alguns autores, colocam uma fase intermediária entre essas duas, que seria a fase da tomada de decisão, entretanto, pode-se aceitar que a fase de tomada de decisão estaria contida na fase de implementação, ou seja, essa fase iniciar-se-ia com a escolha das alternativas mais adequadas.

A fase de implementação da política pública **é aquela em que as regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações** (O'Toole Jr., 2003) apud Secchi (2013).

Essa etapa envolve, também, o planejamento das ações administrativas e de recursos humanos do processo político. Rodrigues (2010) elenca algumas perguntas que os *policemakers* procuram responder nessa fase:

- **Existem tempo e recursos (humanos e materiais) suficientes para colocar as ações em prática?**
- **A relação causa-efeito/meio-fins é adequada?**
- **Os objetivos da política/programa estão claros?**
- **Há comunicação e coordenação perfeitas?**

Chrispino (2016), também relaciona as principais perguntas que os formuladores de políticas públicas devem fazer nessa etapa:

- **O que eu quero?**
- **Como vou fazer?**
- **Por que eu quero?**
- **Quando vou fazer?**
- **Quem será beneficiado? Quantas pessoas serão beneficiadas?**
- **Quais as dificuldades previsíveis?**
- **Como vou medir o processo e o resultado?**
- **Quanto vai custar?**
- **Quem vai pagar?**
- **Com quem eu conto na execução e qual o seu poder (aliados)?**
- **Quem não vai gostar e qual o seu poder (adversários)?**

Essas questões, além de outras julgadas necessárias, devem ser feitas sempre, uma vez que existem exemplos abundantes de políticas e projetos fracassados, que ficaram pelo caminho, consumiram recursos públicos e não trouxeram nenhum benefício para a sociedade. O que falar, então, das leis que "não pegam", ou seja, projetos que seguiram o trâmite burocrático previsto, mas que, por falta de sensibilidade dos gestores públicos, não conseguiram convencer a sociedade a adotá-los.

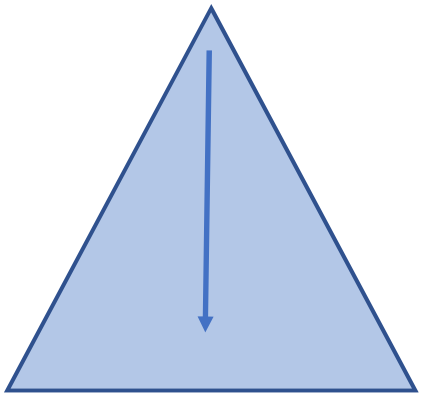
Basicamente existem dois modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *Top-down* (de cima para baixo) e o modelo *botton-up* (de baixo para cima).

Modelo Top-down

Esse modelo caracteriza-se por separar no tempo e no espaço os tomadores de decisão, dos implementadores das políticas. Trata-se de uma visão tecnicista de que as políticas são elaboradas na esfera política e que sua implementação, pela esfera administrativa, se feita de forma competente, deverá dar certo, caso contrário, o resultado negativo deve ser creditado (ou debitado) à esfera administrativa.

A figura 4, a seguir ilustra o modelo *top-down*.

Figura 4 – Modelo *Top-down*

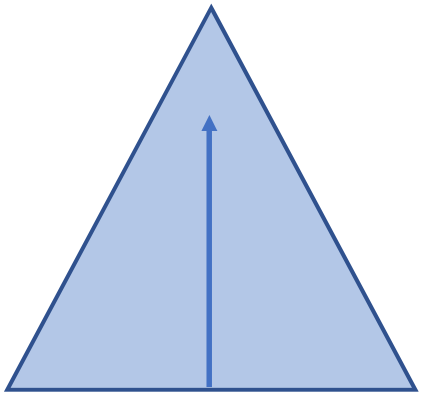


Fonte: Secchi (2013, p. 60)

Modelo *Botton-up*

Como contraponto ao modelo *top-down*, o modelo *botton-up* pressupõe maior liberdade dos gestores para modelar a implementação das políticas. O modelo sugere que a capacidade dos formuladores das políticas não é infalível e que é suscetível de alterações ou adaptações à medida em que for sendo implementado. Nesse modelo, os implementadores também participam da análise da problemática e da busca de solução. Isso confere ao modelo a possibilidade de maior participação e responsabilidade tanto de implementadores quanto de formuladores.

Figura 5 – Modelo *Botton-up*



Fonte: Secchi (2013, p. 60)

O exemplo citado a seguir, extraído de Secchi (2013) ilustra uma aplicação do modelo botton-up:

Exemplo: Ajustando as normas à realidade

A ação dos funcionários públicos da Receita Federal nas alfândegas é regida por uma interminável descrição de tarefas, métodos e normas de conduta. Para complicar as coisas, esses mesmos funcionários são desafiados a atualizar-se constantemente com novas e complexas regras, fruto de políticas públicas nacionais no campo da fiscalização e arrecadação tributária. Muitas dessas regras são impossíveis de cumprir e a aplicação de outras regras demandaria tanto trabalho que prejudicaria o próprio interesse coletivo. A reinterpretação da regra, a simplificação dos procedimentos e das táticas de abordagem realizadas pelo corpo burocrático da Receita Federal são vistas, no modelo *botton-up*, como uma autonomia necessária. Como já comentava Charles E. Lindblom (1959), o método de "pôr a mão na massa" (*muddle through*), ou de "se virar", deveria ser entendido como método eficaz e empiricamente testado, e não como algo equivocado, do qual os burocratas deveriam se envergonhar.

Fonte: Secchi (2013, p.61-62).

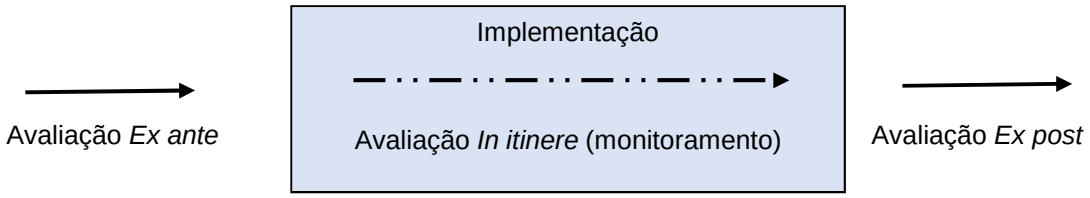
Em suma, quanto aos dois modelos, o autor orienta que caso o analista ou pesquisador que deseje avaliar os processos de implementação de políticas públicas sob a ótica do modelo *top-down*, esse modelo seria ao mais indicado para verificar a causa de falhas no processo de implementação das políticas, ou seja, falhas da administração. Já o modelo *botton-up* seria mais indicado para verificar falhas na elaboração da política, ou seja, falhas na esfera política.

5. Avaliação

A avaliação das políticas públicas focalizará os resultados alcançados durante e após a sua implementação. Alguns autores identificam uma fase prévia à avaliação, que seria o monitoramento da implementação. O monitoramento seria uma avaliação pontual das ações até então adotadas, portanto, pode-se entender que o monitoramento faz parte da fase de implementação.

Secchi (2013) considera que há três momentos na avaliação de políticas públicas. Uma avaliação *ex-ante* (anterior à implementação), uma avaliação *ex-post* (posterior à implementação, e uma avaliação *in itinere*, que seria feita durante o processo de implementação, ou seja, o monitoramento.

Figura 6 – Os três momentos da Avaliação



Fonte: Secchi (2013, p. 63)

Na avaliação verifica-se se os objetivos pretendidos foram alcançados e orienta-se para ações futuras. Secchi (2013) afirma que

> **a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política** e **o nível de redução do problema que a gerou. É o momento chave para a produção de feed-back sobre as fases antecedentes.**

Chrispino (2016) chama essa fase de Avaliação e Controle (certamente por incluir o monitoramento). Entende o autor que essa fase serve para se fazer uma comparação entre os resultados pretendidos e os resultados alcançados, apurar a relação entre custo aplicado e benefícios obtidos, bem como conhecer os impactos sociais, as inconsistências , os efeitos colaterais. Serve também para decidir pelo fim do ciclo da política ou pelo início de um novo ciclo.

Para realizar qualquer avaliação, é necessário traçar critérios, para que essa avaliação não fique ao sabor da opinião de alguém ou de achismos, que trariam descrédito à própria avaliação. Secchi cita seis critérios comumente utilizados para a avaliação de políticas públicas:

Economicidade – quanto de recursos foram utilizados (*inputs*);

Produtividade – refere-se ao nível de saídas (*outputs*). São as entregas à sociedade;

Eficiência Econômica – trata da relação entre a produtividade (*outputs*) e a economicidade (*inputs*);

Eficiência Administrativa – trata da verificação da conformidade entre o que foi desenhado e o que foi efetivamente executado;

Eficácia – nível de atingimento das metas ou objetivos preestabelecidos;

Equidade – homogeneidade da distribuição de benefícios ou punições entre os destinatários da política aplicada.

6. Extinção

Todo ciclo pressupõe um início, um desenvolvimento e um fim. No caso do ciclo das

políticas públicas, o fim pode ser determinado pela sua ineficiência (poderá ser extinta

ou

refeita), pela sua obsolescência ou pela percepção de que não é mais necessária,ou seja, cumpriu o seu papel.

Giuliani (2005), citado por Secchi (2013), relaciona três causas principais para a extinção das políticas públicas:

1. O problema que deu causa à política pública foi resolvido;
2. Os Programas, as leis ou as ações que compunham a política pública foram considerados ineficazes; e
3. O problema, ainda que não resolvido totalmente, perdeu importância e saiu das agendas formais e informais.

Temos ainda que uma política pública pode ser extinta por ter sido gerada com prazo de validade determinado, para atender uma demanda pontual.

Observa-se, no entanto, que nem sempre é fácil extinguir políticas públicas, mesmo considerando as causas elencadas por Giuliane *op cit*.

As razões dessas dificuldades residem, principalmente, pela relutância dos beneficiários dessas políticas em abrir mão dos benefícios que delas advém. Outros obstáculos são as questões legais, a inércia da administração pública ou a capacidade de organização de pequenos grupos, que podem impedir a extinção de uma política pública, mesmo que ela seja contrária aos interesses da sociedade.

Assim, é possível que uma política pública continue a existir, mesmo que o problema que a gerou tenha deixado de existir.

1.1.9 Princípios da Administração Pública e das Políticas Públicas

A Administração Pública é regida por princípios constitucionais, que estão expressos no art. 37 da Constituição Federal, em seu *caput*, que assim determina:

CAPÍTULO VII – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Seção I – Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...

O **princípio da legalidade** é uma das principais garantias de direitos individuais, pois remete ao fato de que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, ou seja, só pode ser exercido em conformidade com o que é apontado na lei, caso contrário, o ato administrativo é ilícito.

O **princípio da impessoalidade** visa garantir a isonomia de tratamento a todos que se relacionam com a administração pública, evitando qualquer tipo de benefício a quem quer que seja, desde que em situação jurídica idêntica. Ou seja, a Administração

Pública deve dispensar tratamento igual a todos os administrados sem discriminações, sejam elas benéficas ou não".

O **princípio da moralidade**, segundo Carvalho Filho (2013, p. 21),

> **impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram".**

O **princípio da publicidade** reza que os atos administrativos públicos devem ser publicados e divulgados, para que possam iniciar os seus efeitos e para que os administrados possam controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos.

A Constituição Federal 1988 prevê o acesso a informações públicas no rol de direitos fundamentais do indivíduo.

Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais
Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos,

Art. 5º: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dodireito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
.....
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
.....
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

Além da previsão na Constituição Federal, foi promulgada a lei nº 12.527, de 18 novembro de 2011, que r**egula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.**

> **A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes" (MEIRELLES, 2000, p.89).**

O **princípio da eficiência** procura garantir, ou ao menos definir que a administração publica deva zelar pela qualidade do serviço prestado à sociedade, atendendo aos seus anseios de forma eficiente. Carvalho Filho (xxxx) afirma que o núcleo desse princípio é

> **a procura da produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização... (CARVALHO FILHO, 2013, p. 30).**

Além dos cinco princípios acima, expressos na Constituição Federal, existem outros princípios que, embora não expressos, são reconhecidos pela Doutrina e jurisprudência como norteadores da atividade administrativa pública. Carvalho Filho relaciona os seguintes princípios como princípios Reconhecidos, atribuindo aos mesmos a mesma relevância dos princípios expressos. São eles:

- Princípio da Supremacia do Interesse Público – As atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado destinam-se a satisfazer o interesse público. Caso esse objetivo não esteja presente, caracteriza-se um desvio de finalidade;

- Princípio da Autotutela – quando cometer equívocos ou desvios, a administração pública deve tomar a iniciativa de corrigir os erros e desvios, de forma a sanar as irregularidades e evitar prejuízos ao erário. Isso deve ser feito sem que haja necessidade de que a administração seja provocada, ou seja, a administração pública não pode ficar inerte aos problemas gerados por seus agentes;

- Princípio da Indisponibilidade – a Administração Pública não dispõe de recursos, ou seja, ela apenas administra recursos de terceiros (da sociedade como um todo). Assim, os bens públicos somente podem ser alienados conforme previsão legal, assim como as compras e contratações, que devem ser efetuadas pela administração pública por meio de processos licitatórios;

- Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos – uma vez que os serviços públicos existem para atendimento das necessidades da sociedade, e que muitos deles atendem a necessidades prementes da população, não podem, sob pena de prejuízo à sociedade, ser interrompidos. Essa é a regra geral, havendo, no entanto, previsões para interrupções parciais em situações muito específicas. Entretanto, como princípio, os serviços públicos devem garantir continuidade na sua prestação;

- Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) – Segundo Carvalho

Filho (2013), o desenvolvimento desse princípio decorre de que um dos fatores

- mais relevantes de um regime democrático é a confiança nas instituições.

Assim, segundo o autor, o que se pretende **é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado por uma mudança inesperada de comportamento daAdministração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado, ainda que não se tenham convertido em direitos adquiridos.**

- Princípio da Precaução – implica dizer que caso determinada ação possa apresentar risco para a coletividade, a Administração Pública deve adotar postura de precaução, de forma a evitar danos.

Outros dois princípios também são atribuídos pela jurisprudência à Administração pública. São eles o princípio da razoabilidade de o da proporcionalidade.

Princípio da Razoabilidade – entende-se como razoabilidade, a qualidade daquilo que é razoável. Assim, as ações administrativas devem pautar-se por se enquadrarem dentro dos padrões normais de aceitabilidade.

Princípio da Proporcionalidade – o fundamento desse princípio é evitar o abuso de poder, ou seja, disciplinar os atos e decisões dos agentes públicos, de forma a determinar limites para sua atuação. Segundo Carvalho Filho (2013), o princípio da proporcionalidade **significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.**

Vistos os princípios expressos e reconhecidos pelos quais devem pautar-se as ações administrativas públicas, pode-se concluir, por óbvio, que as ações relativas às políticas públicas devam subordinar-se, também, a esses princípios.

1.1.10 Controle das Políticas Públicas

Ainda que as ações administrativas sejam pautadas por princípios, isso não garante que seus agentes não cometam atos contrários a esses princípios. Dessa forma, é necessário que se façam controles sobre a atuação do Estado em suas ações, assim como em todo o ciclo de políticas públicas.

Segundo Chrispino (2016) citando Di Pietro (2001, p.586)

> **A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade,**

> **motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.**

O autor ainda afirma que o controle das políticas públicas é subestimado pela maioria da população, **que se permite desanimar frente ao descompromisso dos homens públicos**... E continua discorrendo sobre o assunto, enfatizando a importância do controle das políticas públicas:

> **Não há futuro para as sociedades maduras sem a expectativa da criação e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle político de todos os matizes. Iniciando com o controle dos procedimentos legais, passando para o acompanhamento da execução até coroar no necessário controle dos resultados das políticas públicas. Tal cultura será depuradora do sistema político nacional, visto que, se houvesse instrumentos eficazes e eficientes ao dispor de uma população atenta e instruída, a Polícia Federal não possuiria tantos eventos na área pública/política. (CHRISPINO, 2016, p. 137).**

Além da população (que, conforme visto, não exerce efetivamente esse papel ainda), o controle das políticas públicas pode ocorrer por meio das instituições, por meio do controle interno e pelos tribunais de contas, que realizam o controle externo. Ainda participam do controle outras instituições, tais como as ONGs e a mídia, que tem um papel muito importante nessa etapa

1.1.11 Políticas Públicas e Orçamento Público

Para explicar a relação existente entre as políticas públicas e o orçamento público, utilizaremos, na íntegra o capítulo relativo a Políticas Públicas e Orçamento Público de autoria de Chrispino (2016, p. 44-55), cujos principais trechos serão transcritos a seguir, juntamente com pesquisas efetuadas nos sites do Governo Federal e das Instituições envolvidas no processo orçamentário

Não é possível fazer política pública sem recurso financeiro. Toda vontade política pede um "preço" para se concretizar na prática. Toda boa ideia que não considere os custos e a origem dos recursos está fadada a não se realizar. Por isso, quando falamos em políticas públicas, precisamos conhecer os limites e possibilidades do chamado orçamento público, que nada mais é do que o plano de utilização das receitas e despesas do poder público.

Devemos entender como orçamento a lei (federal, estadual ou municipal), de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, aprovada pelo Poder Legislativo, que estima receitas e fixa despesa para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado.

Numa visão mais política temos que orçamento público:

> **É a consolidação, a prazo de um exercício financeiro, dos planos governamentais, devidamente monetarizados, em função dos recursos disponíveis. Do ponto de vista jurídico, é o ato pelo qual o poder Legislativo prevê e autoriza, em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação de receitas já criadas em lei.**

Constitui-se um processo intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia da soberania popular e, por conseguinte, aotriunfo dos sistemas representativos do Governo. Seu objetivo é avaliar os custos para a consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos e, assim, tornar possível o uso inteligente de recursos do setor público.

> **Nesse aspecto deve ser considerado não apenas um documento contábil mas um documento de autorização do Poder Legislativo, por meio do qual a Sociedade referenda os projetos e os gastos programados do Governo (MPOG[12], 2000).**

Fundamentos normativos do orçamento Público:

- *Constituição Federal;*
- *Constituições Estaduais;*
- *Lei Federal no 4.320/1964 (Lei do Orçamento);*
- *Lei Complementar n. 101/2000;*
- *Portarias Ministeriais diversas;*
- *Lei Orgânicas Municipais.*

A partir de 1988, o planejamento e o orçamento passaram a integrar o Sistema de Planejamento Integrado, explicado no texto a seguir[13]:

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

> *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
>
> *I - o plano plurianual;*
>
> *II - as diretrizes orçamentárias;*
>
> *III - os orçamentos anuais.*

- *A Constituição Federal determina que o PPA é a peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária.*
- *O art. 165, § 7º determina que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual.*
- *No § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO.*

- *no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO.*
- *Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução.*

---

[12] Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
[13] www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html, acesso em 14.01.2017.

PPA – Plano Plurianual - tem vigência de quatro anos e tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública.

Trata-se, portanto,

> **de um plano que estabelece, para a administração pública, nos quatro anos seguintes, diretrizes, objetivos e metas, que devem ser comatíveis com as disponibilidades de receitas também projetadas para o mesmo período, visando atender às demandas da sociedade. A remessa do PPA ao Poder Legislativo deve ocorrer no primeiro ano de mandato do governante e servirá como norteador das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais dos anos subsequentes (CHRISPINO, 2016, p.47).**

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias - deve, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte.

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

LOA (Lei Orçamentária Anual) tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

A lei orçamentária da União estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos

contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Reza o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

> ***§ 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;***
>
> ***II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;***
>
> ***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.***

A LOA deve ser encaminhada para votação no Legislativo no segundo semestre de cada ano e deverá ser elaborada com base em princípios orçamentários elencados no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Princípios Orçamentários que norteiam a elaboração da LOA

Princípio	Conceito
Anualidade	A vigência do orçamento deve ser limitada a um ano, coincidindo com o ano civil
Unidade	Todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária, atendendo à prática da movimentação financeira do Tesouro consubstanciada no chamado princípio da unidade de caixa.
Universalidade	O orçamento é um plano financeiro global, também chamado de orçamento bruto, no qual devem estar contidas todas as receitas e as despesas pelos seus totais.
Equilíbrio	O montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o exercício.
Exclusividade	A lei orçamentária não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa.
Publicidade	Torna o conteúdo orçamentário público para o conhecimento da sociedade e eficácia de sua validade.
Clareza	Sem se descuidar das exigências técnicas, especialmente em matéria de classificação da receita e despesa, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo.

Fonte: Chrispino (2016, p.48).

O orçamento público é estruturado por meio de um esquema de classificação, definido pela Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999, conforme exemplo a seguir:

Quadro 7 – Exemplo de Classificação Funcional

Exemplo de Classificação na Educação		
Função	XX	12 – Educação
Subfunção	XXX	362 – Ensino Médio
Programa	XXX	043 – Esporte na Escola
Projeto	XXXX	1022 – Construção e Reforma de Quadras esportivas.

Fonte: Chrispino (2016, p.49).

As Funções e Subfunções estão definidas naquela portaria.

Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Ciclo de planejamento e orçamento

O Ciclo orçamentário é composto por quatro fases: Elaboração, Estudo e Aprovação, Execução e Avaliação.

- Fase de Elaboração – compete ao Poder Executivo. Fase em que é feita a estimativa da receita, a consolidação das propostas de despesas, preparação do projeto de lei orçamentária e encaminhamento ao Legislativo para estudo e aprovação.

- Fase de Estudo e Aprovação – compete ao Poder Legislativo. Os legisladores avaliarão, proporão emendas e aprovarão (ou não) o projeto de lei.

- Execução – É a fase onde se executa o orçamento, por meio da realização das despesas nele previstas.

- Avaliação – A avaliação do orçamento pode ser realizada pela sociedade organizada, pelos tribunais de contas ou pelos órgãos de fiscalização dos poderes constituídos.

O ciclo integrado de planejamento e orçamento pode ser ilustrado conforme a figura

7, a seguir:

Figura 7 – Ciclo Integrado de Planejamento e Orçamento

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, acesso em 20.01.2017.

Detalhando esse ciclo, Mognatti (2008) descreve o processo de apreciação do orçamento no Congresso Nacional:

No âmbito do Poder Legislativo federal a apreciação das peças orçamentárias cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (Art. 166, § 1º, I e II, CF), composta por trinta Deputados Federais e dez Senadores da República, com igual número de suplentes, regida pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 26 de dezembro de 2006 (Resolução nº 1/06-CN).

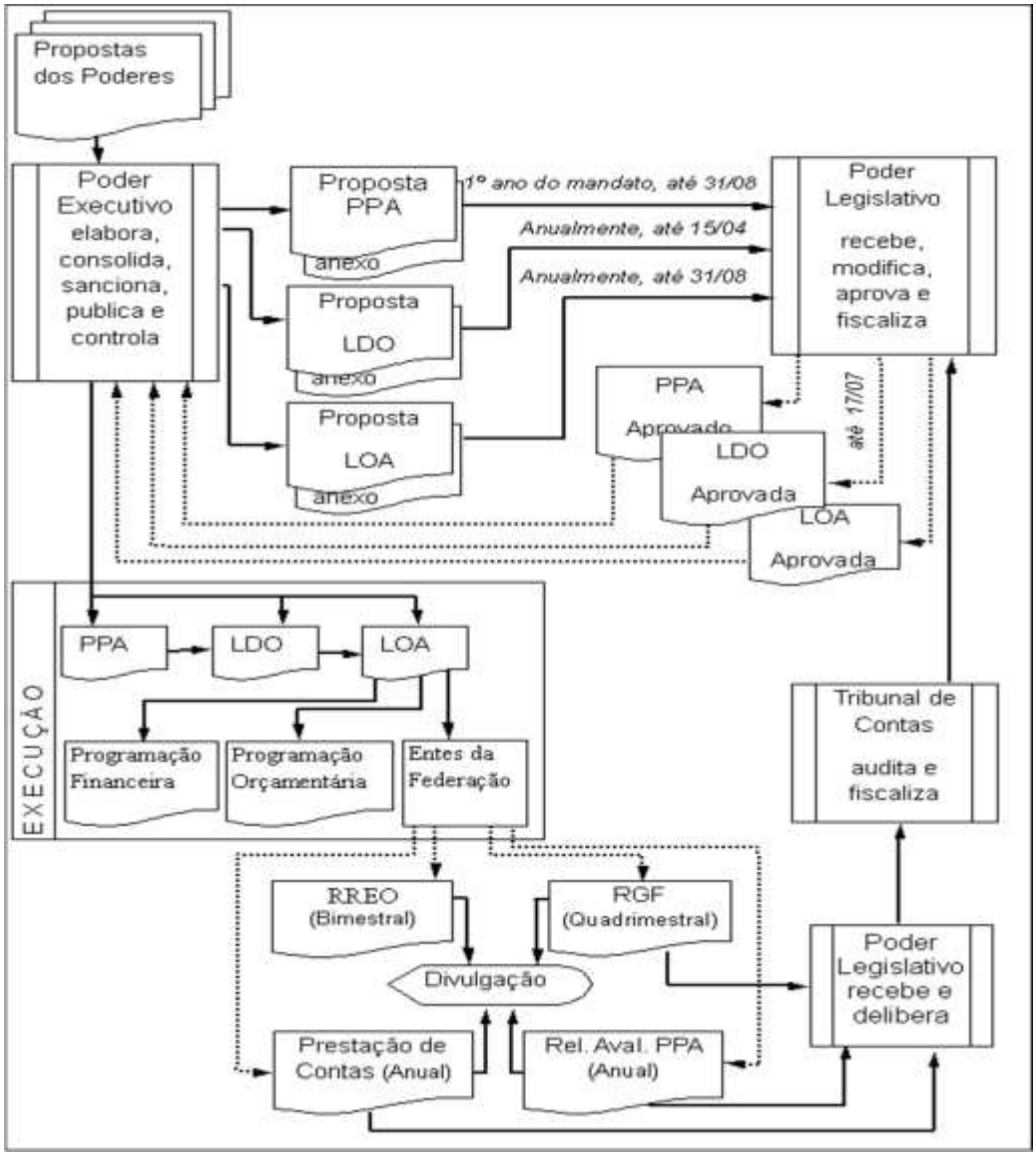
A CMO emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas alterações (créditos adicionais), além de outras matérias de cunho orçamentário. Em seu âmbito são apresentadas as emendas aos projetos para inclusão dos interesses dos parlamentares, respeitando os prazos, limites e condições determinados pela Resolução.

Cada proposta de PPA, LDO ou LOA recebe proposições acessórias durante sua tramitação, que auxiliarão na análise das proposições principais e determinarão regras para atuação dos relatores e a apresentação de emendas. Dentre essas proposições acessórias destacam-se o parecer preliminar, os relatórios setoriais (somente no caso do projeto da LOA), as emendas e os destaques.

As emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individualizada ou coletiva. As emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. As emendascoletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação – Emendas de Bancada. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada àaprovação pela maioria de seus membros, e as Emendas de Bancada devem constarde ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO.

A figura 8, a seguir, demonstra as fases do processo orçamentário, bem como os atores envolvidos nesse processo.

Figura 8 – Fluxo de Aprovação, Execução e Controle Orçamentário



Fonte:

Mognatti (2008):

O orçamento público existe para disciplinar e organizar os gastos públicos em todas as esferas do governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina o enquadramento dos gastos públicos nas esferas Federal, Estadual e Municipal, compatibilizando-o tanto com o orçamento, quanto à existência de receitas orçamentárias.

1.1.12 Principais Políticas Públicas no Brasil

1.1.12.1 Direitos humanos,
1.1.12.2 Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social),
1.1.12.3 Educação e Cultura,
1.1.12.4 Criança, Adolescente e Idoso,
1.1.12.5 Monetária, Fiscal e Orçamentária,
1.1.12.6 Cambial,
1.1.12.7 Índio.
1.1.12.8 Carcerária

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÄCHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.110p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Unb, 11ª ed., 1983, Brasília – DF.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª Edição. Atlas, São Paulo (SP), 2013.

CHRISPINO, Álvaro. Introdução ao Estudo das Políticas Públicas. FGV, Rio de Janeiro (RJ), 2016.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HAAS, Francisco. **Política Social como Política Pública**. Revista da Escola Superior Dom Helder Câmara - Veredas do Direito Vol. 1 - Nº 3 - jan. a dez. - 2004

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. CadernosCedes, ano XXI, nº 55, 2001, Campinas – São Paulo.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**. Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. Publifolha, 2010, São Paulo (SP).

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p.: il. Especialização – Módulo Básico.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **A trágica Condição da Política Social**. In: ABRANCHES, S., SANTOS, W.G., COMIMBRA, M. Política Social e a Questão da Pobreza, Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas – Diagnóstico de Problemas, recomendação de soluções**. Cengage Lerning, São Paulo (SP), 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas – Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Cengage Lerning, São Paulo (SP), 2015.

SCHIMITTER, Phillipe C. **Reflexões Sobre o Conceito de Política**. Unb, 1984, v. 1. Brasília (DF),

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa.** Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.