



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Giandoni Ollaik, Leila; Medeiros, Janann Joslin

Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de  
políticas públicas no Brasil

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 45, núm. 6, noviembre-diciembre, 2011, pp. 1943-1967

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241021387015>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil\*

Leila Giandoni Ollaik\*\*

Janann Joslin Medeiros\*\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Fundamentação teórica; 3. Proposta para uma agenda de pesquisa em instrumentos governamentais no Brasil.

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Theoretical framework; 3. Proposal for a research agenda on tools of government in Brazil references.

**PALAVRAS-CHAVE:** instrumentos governamentais; instrumentos de políticas públicas; ferramentas de governo; implementação de políticas públicas.

**KEY WORDS:** government instruments; policy instruments; tools of government; public policy implementation.

Na administração pública federal brasileira coexistem instrumentos tradicionais — como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos; por gestão indireta, mediante convênios, concessões de uso — e instrumentos mais recentes. Neste artigo, reflete-se sobre o uso de instrumentos governamentais na implementação de políticas públicas e se propõe uma agenda de pesquisas no Brasil. A reflexão se justifica pelo interesse em colocar o debate — perene, de teor

\* Artigo recebido em dez. 2010 e aceito em jul. 2011.

\*\* Doutoranda em administração pública na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em políticas públicas (MSc in Public Policy in Latin America) pela Universidade de Oxford (1999). Mestre em ciência política pela UnB (1998). Bacharel em economia pela UnB (1992). Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), desde 1997. Endereço: SQS 212, bl. A, ap. 604, Asa Sul — CEP 70250-010, Brasília, DF, Brasil. E-mail: leila.ollaik@gmail.com.

\*\*\* Doutora em administração pública pela University of Southern California (1986). Mestre em administração pública pela George Washington University (1972). Bacharel em ciência política pela University of Iowa (1964). Professora adjunta da UnB e líder do grupo de pesquisa em relações interorganizacionais e redes. Endereço: SQS 213, bl. B, ap. 501, Asa Sul — CEP 70292-020, Brasília, DF, Brasil. E-mail: janmedeiros@gmail.com.

geralmente ideológico, sobre a relativa superioridade ou não da gestão direta e da gestão por instrumentos mais indiretos — em base tecnicamente fundamentada. Define-se instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público. Após levantamento de teorias pertinentes sobre implementação de políticas públicas e sobre instrumentos governamentais, apresenta-se uma discussão sobre os possíveis processos de escolha e diversas tipologias existentes. Evidencia-se a necessidade de mais estudos, especialmente brasileiros, na área; sendo recomendada uma agenda com quatro linhas de pesquisa.

**Governmental instruments: reflections for a research agenda on implementation of public policies in Brazil**

A variety of government tools or instruments for implementation of public policy coexist at present in the Brazilian federal government, ranging from direct management by government organs to more indirect ones such as economic incentives, grants, and concessions of various sorts. In this essay, we reflect on the use of government instruments in the implementation process and propose a research agenda on the subject for Brazil. This reflection is justified in view of the interest in establishing a solid technical basis for the perennial, and frequently ideological debate about the relative superiority of direct management or management by means of more indirect instruments. Government instrument is defined as being an identifiable method for structuring collective action for dealing with a public problem. After an overview of pertinent theory with respect to public policy implementation and government instruments, a discussion is presented about possible processes for instrument choice and of the variety of existing typologies. The need for further studies, particularly in the Brazilian context, is shown; and a research agenda is recommended.

## **1. Introdução**

O objetivo deste artigo é refletir sobre o uso de instrumentos governamentais na implementação de políticas públicas para propor uma agenda de pesquisas no Brasil.

A história da administração pública está repleta de reformas na busca de instrumentos para melhorar a gestão governamental e a implementação de políticas públicas. O Estado passa por contínuas mudanças sempre tentando melhorar a forma de lidar com problemas públicos, além das adequações necessárias decorrentes de sua evolução. Por trás das reformas há conjuntos de teorias sobre a estruturação do governo. Ao longo da história há transformações não somente em abrangência e escala da ação governamental como também na forma de ação do governo, além das mudanças na sociedade como um todo. Vimos, por exemplo, a passagem do Estado predominantemente hie-

rárquico ao Estado que funciona também em rede; quando antes se via uma dicotomia entre o público e o privado, hoje se vê parceria entre ambos; ações públicas eram predominantemente implementadas por comando e controle e, hoje, negociação, convencimento e persuasão são quase imprescindíveis ao sucesso (Hood, 1986; Howlett, 2005; Kettl, 1993; Pressman e Wildavsky, 1973; Salamon, 2002).

Alguns observadores apontam para a necessidade de novas abordagens nos estudos sobre políticas públicas congruentes com essas mudanças de governança experimentadas nas últimas décadas, sendo uma dessas a substituição ou complementação de estudos sobre políticas e programas públicos como um todo para o estudo dos diferentes instrumentos para sua realização. A ideia subjacente é que qualquer política pública é composta de uma série de meios através dos quais o Estado age, exerce seu poder ou o limita, tais como o uso de regulação, subsídios, campanhas de informação, entre outros, para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública, resolvendo os problemas sociais identificados e proporcionando ao cidadão os bens e serviços adequados (Hood, 1986; Salamon, 2002).

Na administração pública federal brasileira coexistem, hoje, instrumentos tradicionais — como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos; instrumentos com esforços para ampliar a participação popular; iniciativas para implementar políticas por gestão indireta, mediante convênios e contratos (Costin, 2005; Souza, 2001; Torres, 2007), concessões de uso — e instrumentos mais recentes — como transferências fundo a fundo. Faz-se assim possível e relevante examinar esses instrumentos e as estratégias de implementação de políticas públicas para verificar suas características, compará-las e contrastá-las, e determinar como influenciam a gestão governamental e a implementação dos programas e ações governamentais.

Define-se instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público. Para Salamon (2002:19), a ação é coletiva porque frequentemente abrange outras entidades além das do setor público. É estruturada porque o instrumento define a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como eles devem se relacionar uns com os outros.

A análise dos instrumentos de política, aos quais alguns autores também se referem como ferramentas de governo para implementação de políticas públicas (Hood, 1986; Salamon, 2002), é de grande relevância, oferecendo o potencial de trazer argumentos fundamentados ao debate acerca das alternativas para implementação de políticas públicas e enriquecer a compreensão de

instrumentos que se apoiam em gestão direta, participação popular, estímulos econômicos, contratualização.

Sabe-se que instrumentos governamentais não são selecionados com base em sua implementabilidade ou efetividade. Diferentes campos de políticas públicas tendem a apresentar preferências por tipos “favoritos” de instrumentos e os utilizam repetidamente, independentemente da sua contribuição para resolução de problemas (Bressers e O’Toole, 1998). Há influências ideológicas e há mimetismos e cópias, além da própria trajetória influenciando as escolhas de instrumentos.

Assim, torna-se relevante sistematizar conceitos e análises sobre instrumentos governamentais, trazendo mais concretude e sistematização a debate historicamente tão ideologicamente carregado, fornecendo elementos mais fundamentados acerca de instrumentos governamentais para implementação de políticas públicas e procurando o desenvolvimento de teorias mais nuançadas.

Este artigo justifica-se porque há permanente debate sobre a relativa superioridade da gestão direta e da gestão por outros instrumentos utilizados (convênios, terceirizações), com viés mais ideológico em vez de tecnicamente fundamentado. Há estudos no Brasil comparando gestão de hospitais pela administração direta (instrumento gestão direta) com administração de hospitais por organizações sociais (contratualizações) no quesito custo, financiamento, qualidade e relações de trabalho (Abbas, 2001; Barbosa, 2005; Cherchiglia e Dallari, 2006; Ferreira Júnior, 2004). Há também estudos comparando prisões gerenciadas integralmente pelo poder público e prisões terceirizadas (Cabral e Lazzarini, 2010). Mas ainda não há estudos que comparem mais do que dois instrumentos e que comparem quesitos outros além do custo e da qualidade. Seria interessante desenvolvê-los, bem como vários outros estudos acerca de instrumentos governamentais, assunto que será explorado na terceira seção. Antes disso, a seguir, detalha-se a fundamentação teórica do tema em questão.

## **2. Fundamentação teórica**

Importantes para embasar uma agenda de pesquisa sobre os instrumentos de políticas públicas no contexto brasileiro são as abordagens para a implementação de políticas públicas, em geral, e de instrumentos governamentais em particular, a incluir atenção a suas definições, processos de escolha e tipologia. Apresenta-se, a seguir, uma breve discussão dos conceitos relevantes.

## 2.1 Implementação

A literatura define três grandes fases de políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação (Vanmeter e Vanhorn, 1975). Quando se fala em implementação governamental, está se falando da menos estudada das fases das políticas públicas, pois a formulação e a avaliação têm recebido maior atenção acadêmica (SOUZA, 2007). A literatura que aborda o estudo da implementação aponta duas perspectivas principais: de cima para baixo e de baixo para cima (Hill e Hupe, 2002). Grande parte da literatura do tema trata das dificuldades de se atingir uma boa implementação (Mazmanian e Sabatier, 1983; Pressman e Wildavsky, 1973) ou até mesmo de como conceituar uma boa implementação (O'Toole, 2000).

A literatura deixa claro que a implementação perfeita é inatingível. Para que houvesse a possibilidade de uma perfeita implementação de alguma política pública, teriam de existir diversas condições, que são impossíveis no mundo real, tais como circunstâncias externas que não impõem restrições prejudiciais; existência de tempo adequado e recursos suficientes; existência e disponibilidade da combinação necessária para os recursos necessários; a política a ser implementada estar baseada em uma teoria válida (estar bem formulada); existência de poucos ou de nenhum nóculo interveniente (*intervening links*); mínimas relações de dependência; compreensão e acordo quanto aos objetivos; tarefas integralmente especificadas em uma sequência correta; comunicação perfeita e coordenação perfeita; e que os que detenham autoridade possam demandar e obter cumprimento perfeito (Hogwood e Gunn, 1984:196-206). Ainda que houvesse tais condições, o ponto-chave de qualquer implementação é acima de tudo o comportamento humano (Hogwood e Gunn, 1984). Essa é a razão de existirem vários níveis de análise para o estudo de implementação de políticas públicas, tais como análise organizacional, procedimental e comportamental, além de um quarto nível que é o de análise política ou de padrões de poder (Hogwood e Gunn, 1984:215).

Portanto, enquanto é comum ver implementação como um problema de gerenciamento técnico, a implementação pode ser vista de forma mais abrangente como um contínuo de política-ação-política (Barrett e Fudge, 1981).

Em qualquer nível de análise, é preciso expandir a abrangência dos estudos sobre implementação. Para tanto, pode-se focalizar uma área específica em vez de uma legislação ou uma decisão específica, para evitar visões distorcidas; pode-se também cultivar um reconhecimento e atenção a aspectos históricos, tentando incorporar períodos mais longos de tempo na análise (Fox, 1990).

Além de questões de nível de análise e de expansão da abrangência, podem-se desenvolver análises em lentes distintas (Yanow, 1990). Para analisar implementação, pode-se adotar a lente das relações humanas (indivíduo e relações interpessoais); a lente política (o grupo e relações intergrupos: poder, influência, negociações, jogos); a lente estrutural (a organização); a lente sistêmica (interorganizações: coordenação, controle, comunicação); ou uma combinação dessas (Yanow, 1990). Pode-se, também, adotar uma visão na perspectiva *top-down*, em que a implementação de sucesso é a que atinge os resultados aprovados pelos legisladores, ou uma visão interpretativista, com pressupostos da implementação como adaptação, para conciliar valores sociais em múltiplas versões e que mudam com o tempo, onde a diferença entre o planejado e o executado é esperada, pois sempre haverá diferença em interpretações e em significados (Yanow, 1990).

Com as diversas lentes e distintas perspectivas, a combinação mais adequada entre coordenação e controle se altera. Antes, em estruturas hierárquicas com gestão direta, o controle parecia ser mais adequado e mais necessário (Salamon, 2002:15). Nas novas formas de governança, que se manifestam em diversos instrumentos governamentais e que envolvem relações mais horizontais, a coordenação parece trazer mais benefícios e o controle direto é quase inexistente. Para Salamon (2002:15), nos instrumentos da “nova governança”, negociação e persuasão substituem o papel que o comando e o controle tinham nos instrumentos da administração pública tradicional. O Estado, nessa mudança, pode perder sua habilidade caso insista em manter apenas o uso de combinações de mecanismos de controle e coordenação típicos da gestão direta e do tempo em que a visão predominante era que boa implementação seria alcançar os resultados inicialmente planejados (Yanow, 1990). A combinação entre coordenação e controle seria alterada com a diversificação dos tipos de instrumentos governamentais utilizados (Hood, 1986:10). Os novos instrumentos, decorrentes da “nova governança”, marcam o “rompimento com o passado” e oferecem um novo “código operacional” (Rhodes, 1997:47; Stoker, 1998:26). Surgem do declínio da habilidade do governo central em causar resultados na sociedade (Stoker, 1998:17) com uso exclusivo de gestão direta, e se referem à emergência de estilos de governar que misturam o público, o privado e o terceiro setor.

À medida que a implementação governamental é reestruturada, a natureza dessas estruturas deve ser examinada e categorizada para identificar seus possíveis impactos na administração pública. Formas diferentes de implementação terão provavelmente diferentes consequências para a gestão governamental e para as políticas públicas (Peters, 2000). Essas diferentes formas

se expressam nos instrumentos governamentais, como será demonstrado a seguir.

## **2.2 Instrumentos governamentais: definições**

Instrumentos poderiam ser vistos como instituições, no significado sociológico do termo, onde “instituição” é usado para significar um grupo de regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (Powell e Di Maggio, 1991). Portanto, instituições oferecem um contexto estável dentro do qual as incertezas são reduzidas e a ação coletiva é estruturada. Nesta visão, as regularidades de comportamento observadas são obtidas mediante matrizes cognitivas e normativas, conjuntos de valores e crenças coordenados, embora os princípios morais sejam assimilados de forma irregular pelos atores (March e Olsen, 1983). Os instrumentos de políticas públicas são instituições não no sentido de serem organizações ou órgãos do governo, mas no sentido de que dão estrutura às políticas públicas e as influenciam (Lascoumes e Le Galès, 2007:8). Os instrumentos determinam parcialmente quais recursos serão usados e por quem. Como qualquer outra instituição, os instrumentos permitem que formas de ação coletiva estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível e provavelmente também mais visível. Deste ponto de vista, a escolha do instrumento é um tema político, pois estrutura o processo e seus resultados. Os instrumentos não são escolhas puramente técnicas e produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados. Os instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes, e podem ser descritos e classificados conforme diversas tipologias (Peters, 2000).

No entanto, há definições de instrumentos governamentais mais voltadas à administração pública. Com a lente da administração pública, é possível e necessário diferenciar entre níveis de observação, distinguindo entre “instrumento”, “técnica” e “ferramenta”, termos frequentemente utilizados como se fossem sinônimos. O instrumento seria como um tipo de “instituição” social (censo, mapa, regulação, tributação). A técnica serve para operacionalizar o instrumento (nomenclatura estatística, tipo de representação gráfica, tipo de lei ou decreto). E, finalmente, a ferramenta governamental seria como uma ferramenta micro dentro de uma técnica (uma categoria estatística, uma escala de definição de um mapa, ou tipo de obrigação definida em um texto legal, a presença ou a ausência de uma sanção) (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Essa definição de instrumento se diferencia da definição de Salamon (2002), de ação coletiva estruturada, mencionada anteriormente, porque especifica a ação coletiva estruturada como uma instituição social. É, portanto, mais abrangente, mas não conflitante. Embora uma tradução mais literal do título das obras tanto de Hood (1986) quanto de Salamon (2002), ambas intituladas *The tools of government*, seja “ferramentas”, em vez de “instrumentos”, vê-se que ambos estão tratando do que Lascoumes e Le Galès (2007) chamam de instrumentos, conceituação adotada neste artigo para reflexão sobre como se organiza a gestão governamental para implementação de políticas públicas. Essa organização é tanto uma ação coletiva que assume uma determinada forma quanto uma instituição social, denominada aqui, para fins deste ensaio teórico, de instrumentos (gestão direta, regulação, incentivos econômicos, contratualização etc.).

O instrumento utilizado influencia o próprio processo de implementação (Peters, 2000). O grau de influência do instrumento escolhido sobre a dinâmica do processo de implementação varia conforme o instrumento. A escolha do instrumento para implementação pode produzir um distanciamento substancial dos objetivos originais dos formuladores das políticas em favor dos objetivos dos implementadores.

Peters (2000) sugere que seria interessante investigar como se dá a distribuição de poder e de autonomia nos diversos instrumentos governamentais. Mesmo sem clareza sobre influências e distribuição de poder e autonomia, instrumentos governamentais são vistos por políticos e formuladores de políticas públicas como forma de afetar os fins e os resultados a serem alcançados (Hood, 1986). Um instrumento governamental é ao mesmo tempo técnico e social, servindo para organizar relações sociais específicas entre o Estado e os cidadãos, conforme suas representações e significados (King, 2007). Nessas visões, vê-se que predomina um enfoque político e social, também com forte ênfase na dimensão cognitiva de instrumentos, em que a questão da escolha desses instrumentos está intimamente ligada à questão da formulação das políticas (Howlett, 1991; Lascoumes e Le Galès, 2007; Linder e Peters, 1989).

No entanto, não se pretende aqui discutir a formulação de políticas, nem abordar o tema por uma lente política, mas sim sugerir como as principais teorias serviriam para investigar aspectos administrativos dos diferentes instrumentos utilizados na gestão da implementação de uma política pública selecionada, podendo fundamentar uma agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil.

A seguir, apresenta-se um breve resumo do debate sobre o processo de escolha dos instrumentos governamentais.

### ***2.3 Instrumentos governamentais: o processo de escolha***

O processo de escolha de um instrumento de ação pública para o desenvolvimento de um programa governamental pode ser visto como tendo duas fases (Salamon, 2002).

Na primeira, seriam analisados os instrumentos de ação pública disponíveis, conforme níveis de efetividade, eficiência, equidade, capacidade de realização e legitimidade e viabilidade política que serão alcançados pelo programa, com o uso de cada um deles. A efetividade de uma ação pública mede o quanto ela atinge seu objetivo. Nesse critério, o instrumento de ação pública mais efetivo é aquele cuja utilização dá ao programa governamental a maior probabilidade de sucesso. A eficiência é a capacidade de obter um dado nível de benefício a um custo mínimo. Devem ser considerados, na avaliação do instrumento, tanto os custos para o Estado quanto os custos impostos aos demais entes participantes do programa. A equidade tem dois significados: distribuição uniforme de custos e benefícios entre todos os alcançados pela ação pública, ou distribuição não uniforme, privilegiando os mais necessitados. O primeiro significado está associado aos programas de caráter distributivo e o segundo, aos de caráter redistributivo. Nesse aspecto, verifica-se que alguns instrumentos são mais adequados para utilização em programas do primeiro tipo e outros em programas do segundo tipo. A capacidade de realização diz respeito à maior ou menor dificuldade de utilização do instrumento analisado. Alguns instrumentos, embora em teoria sejam considerados muito eficientes e efetivos, inviabilizam o próprio programa pela complexidade de suas operações. Na escolha do instrumento adequado, deve-se também ter em mente o impacto da decisão em relação aos aspectos da legitimidade e da viabilidade política. Isso se deve ao fato de que determinados instrumentos permitem um melhor controle dos gastos associados à ação pública que outros. Em uma sociedade democrática, esse é um dado importante. A opção por um instrumento com essa característica passa para a sociedade uma percepção da existência de uma relação entre os impostos pagos e os serviços recebidos do Estado. Quanto ao segundo aspecto, um programa governamental sem apoio político não tem como prosperar.

Na segunda fase, o processo de escolha examinaria os instrumentos por meio de quatro enfoques: coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. Note-se que a “administrabilidade” ou “implementabilidade” do instrumento não é considerada, o que nos leva a crer que instrumentos seriam usualmente escolhidos com outros propósitos que não a facilidade de aplicá-los administrativamente. A coercibilidade mede o quanto a utilização

de um determinado instrumento restringe ou mesmo impõe um determinado comportamento a indivíduos ou grupo de indivíduos diante da opção de apenas estimular ou desestimular esse comportamento. Quanto maior o grau de coerção do instrumento, maior a agressão às liberdades individuais e menor sua legitimidade política. Renúncia de receitas e publicidade de utilidade pública são exemplos de instrumentos de baixo grau de coerção. No outro extremo encontram-se as regulações sociais e econômicas. A objetividade mede a extensão do empenho da entidade responsável por um programa governamental com a execução propriamente dita. A provisão direta de bens e serviços por parte do Estado é um instrumento de alta objetividade, ao passo que as assistências financeiras aos entes subnacionais apresentam baixa objetividade. A automaticidade é a capacidade de o instrumento não exigir a criação de uma nova estrutura administrativa para sua operação. O *voucher*, ou vale, por exemplo, é considerado um instrumento de alta automaticidade, ao passo que a regulação econômica, que, frequentemente, exige a criação de um órgão administrativo específico, é um instrumento de baixa automaticidade. A visibilidade mede o grau de transparência dos recursos envolvidos com determinado instrumento de ação pública no processo político, particularmente, no processo orçamentário. A regulação social é de baixa visibilidade, ao passo que a contratação de bens e serviços diretamente pelo Estado é de alta visibilidade.

Subjacente à discussão do processo de escolha está também a questão se haveria ou não uma relação entre instrumentos escolhidos, problemas de implementação e temas. Não se sabe com certeza se tal relação existe. Por certo há políticos e burocratas “instrumentalistas”, que são comprometidos com determinados instrumentos e o utilizam independentemente do tipo de problema que está sendo tratado, por uma opção mais ideológica do que técnica. Haveria também os “processualistas”, para os quais o processo da política pública leva ao instrumento, qualquer que seja esse, pois nesse ponto de vista há um processo dinâmico de adaptação, e os instrumentos são vistos como experiências, experimentações. Haveria ainda os “contingencialistas”, que julgam a relação entre problema e instrumento, embora desenvolvam esse julgamento de modo rudimentar, geralmente com base na experiência ou compreensão intuitiva sobre ambos, tema (problema) e instrumento, geralmente com base em categorias nominais: problemas sociais se resolvem com tais instrumentos, políticas públicas na área de agricultura requerem outro tipo de intervenção para ter sucesso etc. Por fim, haveria os “constitutivistas”, para quem os problemas e os instrumentos são construídos simultaneamente e interagem em um processo político (Linder e Peters, 1989).

Há autores, ainda, que definem duas gerações na literatura de instrumentos de políticas públicas. A primeira geração enfatizava decisões em adotar instrumentos específicos. A segunda geração (Howlett, Kim e Weaver, 2006) reconhece que a prática na administração pública geralmente envolve o uso de múltiplos instrumentos ao mesmo tempo. A natureza da mistura de diversos instrumentos governamentais continua pouco estudada e não há compreensão clara sobre as escolhas dos instrumentos (Eliadis, Hill e Howlett, 2005).

Analisar a mistura de instrumentos e como a mistura é escolhida não é tarefa fácil. É preciso habilidade para identificar e classificar os instrumentos sendo utilizados e suas misturas para analisar como eles se inter-relacionam, se alguns instrumentos estão faltando, e quais são contraproducentes ou sinérgicos em seus efeitos (Webb, 2005).

Mesmo assim, notam-se alguns padrões, que podem estar determinando sua escolha. Instrumentos legais são frequentemente acompanhados por sanções financeiras, enquanto instrumentos econômicos são ancorados em regulações legais. Um envolvimento contínuo da administração direta na implementação independentemente do instrumento escolhido ajuda a manter a interconectividade forte e permite e encoraja o contato entre os envolvidos na implementação (Bressers e O'Toole, 1998). Um governo que atribui grande papel ao Estado tende a preferir legislação como instrumento, enquanto um governo que atribui ao Estado um papel mais limitado prefere incentivos econômicos ou mudança na autoridade (delegação) (McDonnell e Elmore, 1987:21). Portanto, esses instrumentos seriam escolhidos conforme o contexto institucional, a capacidade governamental, os recursos fiscais, o apoio político, a informação disponível e as escolhas passadas.

Uma visão mais econômica do processo de escolha dos instrumentos argumenta que são os custos de transação que são determinantes (Horn, 1995). Uma visão ainda mais pragmática argumenta que os instrumentos são escolhidos conforme sua possibilidade de angariar mais votos (Trebilcock et al., 1983).

Para Salamon (2002), a escolha do instrumento mais adequado a cada política seria conforme o desejo de se ter uma gestão direta ou indireta, o grau de coercitividade desejado, o grau de visibilidade necessário e também sua automaticidade. O que é determinante é a ideia de que a escolha de instrumentos, em vez de técnica, é uma escolha política, pois dá aos atores a vantagem de determinar como políticas públicas serão implementadas. A literatura sobre implementação sugere que há alto grau discricionário na fase de implementação. A escolha do instrumento dá forma aos programas públicos. O que está em discussão não é simplesmente a forma mais eficiente de resolver um problema público em particular, mas também a influência relativa que vários

interesses envolvidos terão na evolução do programa. A escolha também é influenciada por normas culturais e ideologias dominantes, pois afetam as atitudes perante o Estado. Apesar de serem escolhas políticas, não deixam de ser também escolhas operacionais, com implicações significativas na gestão governamental (Salamon, 2002). Assim, seria interessante identificar quais instrumentos oferecem maior ou menor implementabilidade.

A instrumentalização é de fato um tema político, dado que a escolha do instrumento estrutura o processo e seus resultados (Lascoumes e Le Galès, 2007). A instrumentalização de políticas públicas é uma questão fundamental, pois revela de forma razoavelmente explícita a teorização sobre a relação entre o governo e a sociedade. Todo instrumento constitui uma forma condensada de conhecimento sobre controle social e formas de exercer esse controle. Os instrumentos não são neutros. Eles produzem efeitos específicos, independentemente dos objetivos da política em ação. Os instrumentos estruturam as políticas públicas conforme suas próprias lógicas (Lascoumes e Le Galès, 2007).

A escolha do instrumento é uma forma de desenho institucional (Bressers e O'Toole, 1998). É possível um mesmo tipo de instrumento, empregado em programas governamentais distintos, apresentar características diversas. Por exemplo, um programa pode usar assistência financeira da União para um ente subnacional sem exigir uma contrapartida do beneficiário; enquanto outro programa pode usar o mesmo tipo de instrumento — assistência financeira — exigindo contrapartida. Pode também haver um mesmo programa governamental que é implementado mediante diversos instrumentos. Para tanto, é preciso ter muito clara uma tipologia dos instrumentos governamentais.

## ***2.4 Tipologia de instrumentos governamentais***

A tipologia de instrumentos de políticas públicas varia de autor para autor. Há classificação dos instrumentos conforme quatro características (Hood, 1986), ou conforme 14 (Salamon, 2002); há também classificações até mesmo em 63 instrumentos (Kirschen, 1975). As diferentes tipologias decorrem do grau de análise, da lente utilizada e do ponto de vista adotado, como mencionado anteriormente. Grande parte da literatura focaliza a questão das tipologias de instrumento pensando na questão do processo de escolha desses instrumentos (Eliadis, Hill e Howlett, 2005; Horn, 1995; Howlett, Kim e Weaver, 2006; Trebilcock et al., 1983). No entanto, o interesse aqui é na questão da implementação. Portanto, a intenção em conhecer, analisar, estudar e elaborar essas tipologias, no caso de estudos futuros, seria conhecer bem os casos que serão comparados.

Embora haja diferenças entre as tipologias encontradas, e apesar da variedade, as visões são complementares: há consenso em alguns pontos e não há contradições, como evidenciado a seguir.

Uma categorização com base na teoria de controle organizacional é a de Amitai Etzioni (1964), que define instrumentos do modelo como “cenouras”, “chicotes” e “sermões” (Bertelmans-Videc, Rist e Vedung, 1998), ou seja, o incentivo, a punição ou a informação. Por exemplo, com o objetivo de reduzir o consumo de bebidas alcoólicas, o governo pode oferecer prêmios a quem não consumir (como o prêmio de pagar menos imposto), punir ou proibir o consumo, ou disponibilizar informações a respeito dos malefícios. De acordo com Woodside (1986), o quesito coerção esteve sempre presente na literatura como item determinante para classificação dos instrumentos, tendo sido a única característica utilizada por alguns autores ao tratar de instrumentos governamentais. No entanto, o próprio Woodside questiona o tratamento da coerção como a característica central para diferenciar os instrumentos governamentais. Essa tipologia cobre apenas instrumentos que pretendem proporcionar uma mudança no comportamento, deixando vários instrumentos sem classificação.

Uma tipologia mais abrangente, então, classifica os instrumentos governamentais conforme sua nodalidade, autoridade, recursos e organização (Hood, 1986, 2007), conforme resumida na figura 1. A nodalidade demonstra a capacidade do governo de operar como um nódulo (um ponto focal) em uma rede de informação. Autoridade denota o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade governamental. Recursos, ou tesouro, denota os recursos governamentais utilizados em cada instrumento. E organização denota a capacidade de dirigir a ação (pela polícia, pela burocracia) (Hood, 1986, 2007).

Figura 1  
Tipologia de instrumentos governamentais de Hood (1986)

|              | Nodalidade  | Autoridade                        | Recursos financeiros                            | Organização  |
|--------------|---|-----------------------------------|---|--|
| Objetivo     | Aconselhamento, capacitação, relatórios, registros. | Regulação, licença, autorizações. | Doações, empréstimos, prêmios.                  | Administração direta, empresa pública, consultores.                |
| Procedimento | Provisão e entrega de informações.                  | Conselhos consultivos, tratados.  | Criação e financiamento de grupos de interesse. | Conferências, comissões de investigação, reformas administrativas. |

Assim, por exemplo, um convênio para que uma organização não governamental administre um museu público mostraria o uso de um instrumento com baixa nodalidade no governo central, baixa autoridade governamental além da legislação que define o instrumento, com utilização de recursos públicos e com a organização baseada no setor não governamental, em vez de na burocracia pública. Em contraste, a construção e administração de um museu diretamente pelo governo (gestão direta) seria o uso de um instrumento de alta nodalidade, alta autoridade, alto uso de recursos e uso de organização burocrática apenas.

Outra classificação, também em quatro características e muito utilizada, é referente ao grau de direção, coerção, visibilidade e automaticidade. Direção diz respeito ao instrumento ser de gestão direta ou indireta. Coerção analisa se o instrumento obriga um comportamento ou apenas sugere. Visibilidade seria o quanto a sociedade percebe o instrumento e automaticidade é se o instrumento é implementado com as estruturas já existentes ou se é indispensável criar novas estruturas para sua implementação (Hood, 2007; Lascoumes e Le Galès 2007; Salamon, 2002).

Assim, um incentivo fiscal para empresas financiarem iniciativas artísticas seria um instrumento de baixa diretividade (pois não é o governo que escolhe quais iniciativas), baixa coerção (pois as empresas não são obrigadas a financiar nada), alta visibilidade (pois as empresas que financiarem estarão interessadas em ampla divulgação) e baixa ou média automaticidade (pois não é preciso criar novas estruturas para fazer uso do instrumento, podendo-se utilizar conselhos ou comissões já existentes; ou talvez seja preciso criar um conselho ou comissão julgadora, o que ainda assim seria mais simples do que criar uma agência inteira, como no caso do uso do instrumento agências reguladoras para alguns incentivos sociais e econômicos). Em contraste, se o governo fizer um concurso para premiar com financiamento um determinado grupo artístico, seria um instrumento de alta diretividade e alta visibilidade, mas também de baixa coerção (artistas não são obrigados a participar) e também de média automaticidade, como no exemplo anterior (considerando que será preciso montar estrutura para organização e realização do concurso).

Essas quatro características se repetem em outros autores e a elas são agregadas novas dimensões. A classificação de Peters (2000), por exemplo, também trata de influência direta *versus* influência indireta dos instrumentos; instrumentos que forçam ou que permitem; visíveis ou invisíveis; automáticos ou administrados; e classifica os instrumentos também em: universais ou contingenciais; com base na informação ou com base na coerção (que, de certa forma, retoma a classificação sobre forçar ou apenas permitir, mas incluem

punição); e com intenso uso de capital ou intenso uso de trabalho (Peters, 2000). Portanto, esta tipologia soma às quatro anteriores — coerção, visibilidade, automaticidade, direção — os recursos, a abrangência e a punição, perfazendo, assim, sete categorias.

Classificar os instrumentos conforme tipo de autoridade e de incentivo é escolha comum a todas as tipologias. Alguns enfoques dão mais ênfase ao instrumento como instituição e o classificam também conforme sua capacidade; aprendizagem (no sentido de tornar-se institucionalizado, ser incorporado na lógica da organização); e também simbologia (Schneider e Ingram, 1990). Essas tipologias têm viés mais sociológico e se associam ao uso dos instrumentos pressupostos comportamentais.

Há abordagens com pressupostos menos comportamentais. O enfoque de instrumentos de políticas públicas como uma miríade de “técnicas” à disposição dos governos para implementar seus objetivos, conforme apresentado por Howlett (1991:2), define outras tipologias, que incluem regulação, códigos de conduta e acordos negociados (Jordan, Wurzel e Zito, 2005). Aqui também se pode optar por tipologias mais abrangentes ou mais específicas. De qualquer forma, variáveis fundamentais são se o governo especifica ou não os objetivos e/ou a forma de atingi-los (Jordan et al., 2005). Caso o governo especifique os objetivos e a forma de atingi-los, os instrumentos seriam os de um governo forte, com forte hierarquia, com o poder emanando do centro, com maior utilização de gestão direta, regulação econômica e incentivo fiscal. Caso o governo não especifique os objetivos, mas sim a forma de atingi-los, predominariam instrumentos mais híbridos, como regulação baseada em tecnologia. Tipos híbridos também apareceriam quando o governo especifica o objetivo, mas não a forma de atingi-lo, com predominância de acordos voluntários, alguma regulação, alguns instrumentos de mercado. E, finalmente, quando não há especificação alguma nem sobre objetivos nem sobre forma, predominariam instrumentos de participação da sociedade e do mercado, com algum acordo voluntário. Utilizando quatro categorias, instrumentos podem ser classificados em: de regulação, de incentivo econômico, de instituições e de autoridade (McDonnell e Elmore, 1987:21).

Detalhando mais essa tipologia, podem-se definir cinco tipos de instrumentos: legislativo ou regulatório; econômico e fiscal; com base em acordos ou incentivos (por contrato); com base em informação e comunicação (incluindo conselhos); e por padrões de boas práticas (de fato ou de *jure*) (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Ou, detalhando ainda mais cada instrumento, podem-se facilmente identificar 14 instrumentos (Salamon, 2002), conforme descrição a seguir e resumo na figura 2.

1. **Gestão direta:** trata-se do fornecimento do bem ou prestação do serviço diretamente por parte de um servidor público. Gestão direta é a forma tradicional de implementação, onde o Estado é o ator que executa as ações diretamente. Trata-se da entrega de bens ou serviços diretamente por servidores públicos, com relação direta com os cidadãos (Leman, 2002). O mecanismo utilizado pela gestão direta é a burocracia que, embora apresente desvantagens, tem a vantagem de estar independente de questões contratuais. Nesse sentido, a burocracia é até mais flexível que o governo indireto porque mudanças operacionais podem ser resolvidas internamente, sem necessidades de complicadas revisões contratuais (Leman, 2002). Claro que toda gestão direta também se utiliza de contratos, nem que apenas para compra de suprimentos de escritório, passagens aéreas ou ajuda de consultores. O que caracteriza a gestão direta é que o governo permanece o mais centralmente envolvido em fornecer bens e serviços diretamente aos cidadãos. Leman (2002) apresenta algumas situações onde a gestão direta seria mais adequada: quando é preciso o uso legítimo da força (por exemplo, polícia), quando não se podem correr riscos (por exemplo, controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de igualdade e de equidade (por exemplo, previdência e assistência), onde não há mercado (por exemplo, educação em áreas rurais) e, finalmente, onde é preciso manter alguma capacidade governamental (por exemplo, em pesquisa). Mesmo assim, predominam muitas barreiras políticas à gestão direta e vê-se grande número de contratos, empréstimos, convênios e similares no orçamento público federal. As barreiras estabelecidas para controlar os excessos da gestão direta levaram a apoio de gestão indireta mesmo quando a gestão direta teria melhores chances de sucesso (Leman, 2002:74).
2. **Corporações governamentais:** empresas de propriedade e controle estatais. O Estado utilizaria esse instrumento para desenvolver atividades de natureza privada. As corporações governamentais se situam entre os órgãos da administração pública e as empresas privadas, pois fazem parte do Estado tal qual um órgão da administração pública, mas têm capacidade de desenvolver atividades, produzir receita e se sustentar. As ações das corporações governamentais podem ser adquiridas em parte pelo setor privado, em alguns países, mas é sempre o Estado quem controla as operações. As corporações governamentais têm maior flexibilidade operacional que os órgãos da administração pública. Atuam principalmente nas áreas

de transporte, comunicações, energia elétrica, seguros e correios. No Brasil, são as empresas estatais.

3. Regulação econômica: instrumento que combina legislação e decisões judiciais para controlar preços e produção do mercado, bem como eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico. O instrumento é mais utilizado em setores econômicos.
4. Regulação social: instrumento que define atividades permitidas e proibidas, mediante regras que impõem sanções e oferecem incentivos a comportamentos, para que não ameacem diretamente a saúde, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. Exemplos seriam regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra etc.
5. Seguros governamentais: instrumento que o Estado utiliza para indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras.
6. Publicidade de utilidade pública: instrumento com intenção de alterar determinado comportamento individual, direcionando-o para a meta do programa governamental, como rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.
7. Impostos corretivos e taxas: instrumento tributário para influenciar indivíduos a mudarem suas preferências para reduzir danos sociais; utilizado, por exemplo, para diminuir o consumo de bebidas alcoólicas e do cigarro, aumentar a produção de gasolina de melhor qualidade, incentivar a reciclagem de lixo.
8. Contratação: instrumento que firma acordo entre um órgão da administração pública e uma entidade privada com ou sem fins lucrativos, com contrapartida financeira, para fornecimento de bens ou serviços a órgão da administração pública contratante ou para a entidade que o represente; por exemplo, contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas e de construção de prédios públicos.
9. Aquisição de serviço contratado: instrumento onde a administração pública contrata uma entidade privada, por uma quantia determinada, para fornecer um serviço a um determinado grupo de pessoas ou “clientes”, por exemplo, programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidados aos idosos e aos doentes mentais. Difere da contratação porque o Estado compra o serviço para terceiros e não para ele próprio.

10. Assistência financeira: instrumento que transfere recursos de uma entidade governamental para uma organização pública ou privada sem fins lucrativos para estimular ou apoiar determinadas atividades ou serviços cuja competência é de quem recebe os recursos. As assistências financeiras podem ser classificadas por sua destinação (com fim específico, com destinação fixada de forma ampla e genérica, e com livre aplicação) ou por sua forma de distribuição dos recursos (valores distribuídos entre os beneficiários, determinados por lei, normalmente utilizados para atividades de duração continuada — saúde, segurança —; e valores dirigidos a projetos específicos).
11. Empréstimos e garantia de empréstimos: instrumentos onde o Estado empresta diretamente recursos do Tesouro ou garante à entidade financiadora o pagamento da dívida contratada pelos tomadores dos empréstimos, usado para estimular atividades de interesse político ou econômico; muito usado em áreas como habitação, educação e agricultura.
12. Renúncia fiscal: instrumento que visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos pelo adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias.
13. Vales: instrumento que oferece subsídio, dando poder de compra aos indivíduos para aquisição de bem ou serviço de sua preferência, dentro de um conjunto de opções que, normalmente, lhe é oferecido pelo setor privado.
14. Legislação de perdas e danos: instrumento que estabelece o direito de uma pessoa ou entidade de procurar, no sistema judicial, compensação por um dano sofrido por negligência ou má conduta de outras pessoas ou entidades. Um exemplo seria o Código de Defesa do Consumidor.

Para finalizar a apresentação de tipologias sem, contudo, esgotar a questão, chegamos à mais profusa das tipologias, com 63 classificações, de Kirschen (1975). Kirschen classificou os instrumentos governamentais conforme seus objetivos (pleno emprego, estabilidade dos preços, melhoria no tamanho ou estrutura da população, para citar três dos 12 objetivos tratados). Depois, agrupou os instrumentos em instrumentos de finanças públicas, instrumentos de moeda e crédito, instrumentos de controle direto e alterações no arcabouço institucional, desenvolvendo assim uma análise bastante interessante. Exemplos do que Kirschen chama de instrumentos são transferências às famílias, impostos diretos, empréstimos, garantias governamentais, controle de preços, criação de instituições nacionais e internacionais. Alguns são coincidentes

com os de Salamon (2002), mas o nível de detalhamento e o viés econômico são maiores.

Figura 2  
Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002) e exemplos no Brasil

| Tipologia                                 | Exemplos no governo federal brasileiro  |
|---|---|
| 1. Gestão direta                          | Onde é preciso uso legítimo da força (ex.: polícia), quando não se pode correr riscos (ex.: controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de equidade (ex.: previdência e assistência), onde não há mercado (ex.: educação em áreas rurais), onde é preciso manter capacidade governamental (ex.: pesquisa). |
| 2. Corporações governamentais             | Estatais (atuam principalmente em transportes, comunicações, energia elétrica, seguros e correios).   |
| 3. Regulação econômica                    | Para eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico.   |
| 4. Regulação social                       | Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra.   |
| 5. Seguros governamentais                 | Indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras.   |
| 6. Publicidade de utilidade pública       | Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.   |
| 7. Impostos corretivos e taxas            | Tributos sobre cigarros e bebidas alcoólicas.   |
| 8. Contratação                            | Contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas, de construção de prédios públicos.  |
| 9. Aquisição de serviço contratado        | Programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidado a idosos e doentes mentais.  |
| 10. Assistência financeira                | Convênios, Bolsa Família, Pontos de Cultura etc.  |
| 11. Empréstimos e garantia de empréstimos | Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).  |
| 12. Renúncia fiscal                       | Simples (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas), Rouanet (para incentivo na área cultural).  |
| 13. Vales                                 | Vale alimentação, vale transporte, vale cultura etc.  |
| 14. Legislação de perdas e danos          | Legislação para evitar perdas, como o Código de Defesa do Consumidor.   |

Importante notar que, mesmo com as tipologias disponíveis, pode haver instrumentos no Brasil ainda não identificados na literatura internacional.

Pode ser que haja matizes de instrumentos distintos ou até novos instrumentos no contexto brasileiro.

### **3. Proposta para uma agenda de pesquisa em instrumentos governamentais no Brasil**

Esse tema foi escolhido porque a questão dos usos de distintos instrumentos governamentais na gestão para implementação de políticas públicas parece ainda não ter sido devidamente estudada no Brasil. É assunto que precisa ser pesquisado, pois, como argumentado anteriormente, cada instrumento governamental escolhido influencia sobremaneira a forma e a qualidade da implementação. Além disso, é indubitavelmente preciso aperfeiçoar a implementação de políticas públicas; e resultados de estudos de instrumentos governamentais podem vir a contribuir nesse aperfeiçoamento.

A pesquisa tem diversos propósitos. Pode ser desenvolvida para resolver problemas, para testar teorias ou para formular teorias (Richardson, 1985). A agenda de pesquisa aqui proposta inclui as três intenções.

Quanto à resolução de problemas, é preciso resolver problemas de implementação. Considerando que a implementação ocorre mediante uso de instrumentos governamentais, o estudo desses é de fundamental importância para resoluções de problemas e aperfeiçoamento do processo de implementação de políticas públicas. Além disso, é preciso que sejam desenvolvidos estudos para fornecer novos elementos para subsidiar uma argumentação mais técnica no debate dos “melhores” instrumentos governamentais e resolver os problemas de falta de elementos empíricos ao debate, que permanece fortemente ideologizado. Há superioridade, em termos de mais vantagens e facilidades, de algum instrumento governamental sobre outro, dado o contexto histórico e cultural brasileiro?

Quanto a testar teorias, é preciso desenvolver estudos sobre estratégias de gestão e implementação de políticas mais adequadas a um ou a outro instrumento e também verificar variáveis dentro de cada instrumento governamental para testar teorias sobre um ser mais eficiente que outro, mais eficaz ou mais efetivo.

Quanto a formular teorias, é preciso desenvolver estudos para compreender melhor se há ou não possibilidade de desenvolver teorias sobre algum vínculo entre o tipo de política pública e o instrumento governamental mais adequado. Há instrumentos mais adequados a políticas sociais e outros mais adequados a políticas de infraestrutura? Haveria instrumentos que apresen-

tam mais vantagens em políticas descentralizadas e outros mais adequados para políticas que foram formuladas com previsão de maior centralização? Ou a determinação é mais aleatória e segue mais a lógica da teoria da “lata de lixo” (Cohen, March e Olsen, 1972; Zahariadis, 1999)? Tal como se encontra a área, não há possibilidades de responder a essas perguntas a menos que novas pesquisas sejam desenvolvidas.

De forma mais objetiva, seria interessante desenvolver estudos que pretendam identificar e analisar pormenorizadamente os instrumentos utilizados por determinadas políticas públicas para oferecer subsídios à reflexão sobre quais são os padrões da gestão da implementação de cada um desses instrumentos, ou de suas combinações, para contribuir tanto academicamente quanto para a prática governamental.

Uma linha de pesquisa seria com respeito a como foram escolhidos ou o que determina a escolha de instrumentos governamentais no Brasil.

Uma segunda linha de pesquisa, também necessária, seria desenvolver estudos que sistematizassem as tipologias existentes e desenvolvessem uma tipologia brasileira de instrumentos governamentais: um cardápio do que está, por exemplo, à disposição do governo federal brasileiro, dada a atual legislação no âmbito do direito administrativo e constitucional.

A terceira linha de pesquisa proposta seria concentrar-se em como se dá a implementação e quais os principais desafios para gestão governamental dos instrumentos já escolhidos e em uso neste país.

Por fim, um quarto caminho seria o de estudos comparando instrumentos, pois também carecemos de estudos que permitam formular proposições sobre a aplicação e os impactos de diferentes instrumentos. É raro que uma política pública ou mesmo um programa ou ação dentro de uma política pública utilize apenas um instrumento em sua implementação. Ocorre com mais frequência, e a literatura mostra uma pluralidade de instrumentos sendo mobilizados em uma mesma política, e a questão principal passa a ser a de coordenação e complementaridade entre os diversos instrumentos (Bertelmans-Videc, Rist e Vedung, 1998; Lascoumes e Le Galès, 2007).

## Referências

ABBAS, Kátia. *Gestão de custos em organizações hospitalares*. Dissertação (mestrado em engenharia de produção) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

BARBOSA, Nelson Bezerra. *O modelo de administração direta e as organizações sociais de saúde: um estudo comparado*. Tese (doutorado) — Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BARRETT, S.; FUDGE, C. *Policy and action*. London: Methuen, 1981.

BERTELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1998.

BRESSERS, Hans; O'TOOLE, Laurence J. Selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 3 p. 213-239, Sept./Dec. 1998.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio G. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. *Revista de Administração Contemporânea — RAC*, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 1, p. 395-413, 2010.

CHERCHIGLIA, Mariângela Leal; DALLARI, Sueli Gandolfi. Tempo de mudanças: sobrevivência de um hospital público. *RAE*, versão eletrônica, v. 5, n. 2, 2006.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, p. 1-25, 1972.

COSTIN, C. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. *Administração em Diálogo*, São Paulo, n. 7, p. 107-117, 2005.

ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, M. *Designing government from instruments to governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005.

ETZIONI, Amitai. *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1964.

FERREIRA JÚNIOR, W.C. *Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas: estudo comparativo entre a administração direta e as organizações sociais de saúde*. Dissertação (mestrado) — Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

FOX, Charles J. Implementation research: why and how to transcend positivist methodologies. In: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (Org.). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Greenwood Press, 1990.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: Sage Publications Ltd., 2002.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, 1984.

HOOD, Christopher. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.

HOOD, Christopher. *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.

HORN, Murray J. *The political economy of public administration: institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press, 1995.

HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, M. *Designing government. from instruments to governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31-50.

HOWLETT, M.; KIM, J.; WEAVER, P. Assessing instrument mixes through program- and agency-level data: methodological issues in contemporary implementation research. *Review of policy research*, v. 23, n. 1, p. 129-151, 2006.

JORDAN, A.; WURZEL, R.; ZITO, A. The rise of "new" policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government? *Political Studies*, v. 53, p. 477-496, 2005.

KETTL, Donald. *Sharing power: public governance and private markets*. Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

KING, Desmond. The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, Jan. 2007.

KIRSCHEN, E.S. *Política econômica contemporânea*. São Paulo: Atlas/Edusp, 1975.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, n. 20, p. 1-22, 2007.

LEMAN, Christopher K. Direct government. In: SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002. p. 48-79.

LINDER, Stephen H.; PETERS, Guy. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, v. 2, n. 1, p. 5-34, 1989.

- MARCH, James; OLSEN, Johan. Organizing political life: what administrative reorganization tell us about government. *American Political Science Review*, n. 77, p. 281-296, 1983.
- MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. *Implementation and public policy*. Glenview, Il.: Scott Foresman, 1983.
- MCDONNELL, Lorraine M.; ELMORE, Richard. Getting the job done: alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 9, n. 2, p. 133-152, 1987.
- O'TOOLE, L.J.Jr. Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.
- PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.
- POWELL, Walter W.; DI MAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- RHODES, R.A.W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.
- SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 2, p. 510-529, 1990.
- SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas. Cadernos Flem*, Salvador, n. 1, 2001.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.
- STOKER, Gerry. *Governance as theory: five propositions*. Oxford, UK: Blackwell publishers, Unesco, 1998.
- TORRES, M. *Agências, contratos e Oscips: a experiência política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TREBILCOCK, M. et al. The choice of governing instruments. *Canadian Journal of Political Science*, v. 16, n. 3, p. 665-666, 1983.

VANMETER, D.S.; VANHORN, C.E. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

WEBB, K. Sustainable governance in the twenty-first century: moving beyond instrument choice? In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, M. *Designing government from instruments to governance*. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 243-280.

WOODSIDE, Kenneth. Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science*, v. 19, n. 4, p. 775-793, 1986.

YANOW, Dvora. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. *Implementation and the policy process*. Greenwood Press, 1990. p. 213-227.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process*. New York: Westview Press, 1999.