



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS:
CARÁTER DA COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL.**

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

BRASÍLIA
NOVEMBRO DE 2010



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E CIÊNCIA DA INFORMÁTICA E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE Mestrado EM ADMINISTRAÇÃO

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS:
CARÁTER DA COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL.**

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Aluna: Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Orientadora: Profra. Dra. Janann Joslin Medeiros

BRASÍLIA
NOVEMBRO DE 2010

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS:
CARÁTER DA COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL.**

Esta tese de doutorado foi julgada e aprovada para obtenção do grau de Doutor em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.

Brasília-DF, 19 de novembro de 2010

Profra. Dra. Janann Joslin Medeiros
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientadora

Profra. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul
Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Membro

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Membro

Prof. Dr. Leonor Moreira Câmara
Universidade de Brasília (PPGA/ UnB) – Membro

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília (PPGA/ UnB) – Membro

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Universidade de Brasília (PPGA / UnB) – Suplente

A Lenilson, por acreditar na mudança no curso de nossas vidas e cuja presença inspiradora me revela possibilidades.

AGRADECIMENTOS

Aos meus filhos, Túlio e Lívia pelo estímulo, carinho e disposição para a jornada. Uma imensa motivação para realizar.

Aos meus também filhos, Ibsen e Igor, cuja chegada em minha vida me disse muito do que é se sentir responsável e acreditar no melhor de cada pessoa.

A minha mãe Ruth e ao meu pai Sebastião (*in Memoriam*), que de maneiras distintas me fizeram acreditar que é possível realizar o que se propõe com determinação e dedicação. E aos meus Irmãos Leila, Junior, Leonardo e Sérgio, que sempre ao meu lado, me apóiam de todas as formas.

A Janann Medeiros, pelos valiosos e constantes ensinamentos. Sua dedicação e permanente expressão de confiança na realização deste trabalho me estimularam durante toda a jornada.

A Leonor Câmara pelos conhecimentos compartilhados na riqueza de diferentes olhares sobre um mesmo objeto.

A Cilair Abreu, pela generosidade e disposição em abrir os caminhos para a realização da pesquisa.

Aos Amigos do Ministério do Planejamento, Anderson Silva, Aleksandra Santos, Eugênio Felippetto e Valéria Salgado. Vocês foram luzes no caminho.

A Afonso Almeida, em nome do qual agradeço o apoio da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento. Esse apoio à pesquisa foi essencial.

Aos Assistentes de Pesquisa Rafael Jardim e Rebeca Costa, cujo trabalho muito auxiliou na realização desta pesquisa.

RESUMO

A pesquisa aborda a experiência brasileira contemporânea de implementação de programas públicos federais com o objetivo de compreender a coordenação interorganizacional nesse processo. Pesquisadores apontam uma crescente complexidade no processo de implementação de políticas públicas associada à variedade de atores e arranjos interorganizacionais, arranjos institucionais e formas de implementação. Tal complexidade influencia a implementação e determina as necessidades de coordenação interorganizacional para a consecução da ação estatal. Os objetivos específicos da pesquisa foram descrever e caracterizar a coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas no âmbito federal em bases empíricas; comparar casos e verificar se há configurações de variáveis ou variáveis individuais diferenciais em relação aos resultados de desempenho da implementação dos programas públicos federais. A proposta foi ampliar a compreensão da coordenação interorganizacional para consecução da atividade estatal em sua complexidade, testando, em bases empíricas, uma estrutura analítica acerca do tema, construída sobre bases teóricas. O modelo analítico difere de outros modelos que tratam do processo de implementação de políticas públicas por propor a adoção do contexto político na análise da coordenação interorganizacional na implementação e por identificar cinco perspectivas para abordar a questão de coordenação interorganizacional nesse processo: a estrutural, a de processo, a da consistência da ação governamental, a do desempenho e a política. Para examinar a questão, foi focada a coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas federais componentes do PPA 2004 a 2007. A estratégia de pesquisa utilizada nesta investigação foi o método comparativo com o estudo de experiências de coordenação interorganizacional em dezesseis programas públicos federais sociais e finalísticos, apoiada pela estratégia de estudo de múltiplos casos. Os resultados da pesquisa revelam a utilização sistemática de um reduzido número dos mecanismos de coordenação disponíveis, assim como um padrão de coordenação de contornos hierárquicos. As conclusões apontam as variáveis relacionadas à distribuição de poder e discricionariedade no processo de implementação como diferenciais no sucesso da implementação e a relevância do contexto político na coordenação interorganizacional deste processo.

Palavras-chave: Implementação. Coordenação. Relações Interorganizacionais. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research addresses contemporary Brazilian experience with the implementation of federal programs with the objective of understanding their interorganizational coordination. Scholars have pointed to the growing complexity of the process of implementing public policy associated with the variety of actors, interorganizational arrangements, institutional arrangements and forms of implementation. This complexity influences implementation and determines the need for interorganizational coordination for carrying out government actions. The specific research objectives were to describe and characterize the interorganizational coordination of public policy implementation of federal programs on an empirical basis, compare cases and identify whether there are configurations of variables or individual variables that might explain implementation performance in the federal programs studied. An analytic structure was developed and tested empirically, with the intention of, on a firm theoretical basis, broadening understanding of the complex process of interorganizational coordination of public programs. The model of analysis developed differs from other models that deal with implementation of public policy in proposing explicit attention to the inclusion of the political context in the analysis of interorganizational coordination of implementation and in identifying five perspectives for examining the interorganizational coordination process in implementation: structural, process, consistency, performance, and political. To examine the question of interest, cases involving interorganizational coordination of implementation were selected from among the programs included in the 2004-2007 Pluriannual Plan (PPA) of the Brazilian federal government. A comparative research strategy was used to study the experiences of interorganizational coordination in 16 social programs of the federal government offering public goods or services. This strategy was supported by a multiple case-study strategy. Results reveal an interorganizational coordination pattern marked by hierarchical characteristics and the use of relatively few coordination mechanisms of the many potentially available. Conclusions point to the variables of power distribution and discretion in the implementation process as the differentials for implementation success. The evidence of the study supports the relevance of the political context in interorganizational coordination. The empirical data of the study suggest that the social solidarity context is presently under-explored in implementation processes in Brazil, as is the coordination by mutual adjustment appropriate for conditions of mutual interdependencies

Keywords: Implementation. Coordination. Interorganizational relations. Public policies.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	2
1.2 PERGUNTA DE PESQUISA	4
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA	4
1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	5
1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA.....	7
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	8
2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS	8
2.1.1 O Ciclo de políticas públicas e a fase de implementação	8
2.1.2 Origem e Focos dos Estudos da fase de implementação de políticas públicas.....	9
2.1.3 Abordagens ao Estudo da Fase de Implementação de Política Públicas	10
2.1.4 Complexidade do processo de implementação	12
2.1.4.1 Federalismo e o contexto brasileiro de relações intergovernamentais	14
2.1.4.2 Múltiplos Objetos de análise da Implementação.....	15
2.1.4.3 Lentes e níveis de análise acerca do processo de implementação.....	17
2.2 RELAÇÕES E ARRANJOS INTERORGANIZACIONAIS	20
2.2.1 Abordagens Teóricas aos Aspectos Constitutivos dos Arranjos Interorganizacionais	21
2.2.2 Aspectos operacionais dos arranjos interorganizacionais na implementação de políticas públicas.....	23
2.3 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DA COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS	24
2.3.1 Perspectiva Estrutural	25
2.3.2 Perspectiva de processo	27
2.3.3 Perspectiva do Desempenho	29
2.3.4 Perspectiva da Consistência.....	31
2.3.5 A Perspectiva Política	34
2.4 CONTEXTOS DE RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E COORDENAÇÃO ...	42
2.5 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO	44
3 METODOLOGIA.....	47
3.1 ESTRATÉGIA DA PESQUISA.....	47
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	49
3.3 SELEÇÃO DOS CASOS	50

3.4 CONCEPÇÃO DA ESTRUTURA ANALÍTICA.....	52
3.5 DESCRIÇÃO DOS ELEMENTOS DA ESTRUTURA ANALÍTICA.....	55
3.6 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	56
3.7 COLETA DE DADOS	58
3.7.1 Instrumentos da Coleta de Dados	61
3.8 ANÁLISE DOS DADOS	62
3.8.1 Método QCA.....	62
3.8.2 Estudo de casos	66
3.9 UTILIZAÇÃO DO SOFTWARE TOSMANA.....	68
3.10 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS DA INVESTIGAÇÃO.....	72
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	74
4.1. O MODELO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL ..	74
4.2 PROGRAMAS E EXPERIÊNCIAS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAIS PESQUISADOS	78
4.3 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA ESTRUTURAL	81
4.3.1 Complexidade Estrutural	81
4.3.2 Formalização.....	87
4.3.3 Centralização como aspecto estrutural	89
4.3.4 Temporalidade das relações.....	90
4.4 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA DO PROCESSO	91
4.5 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA DO DESEMPENHO	93
4.6 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA DA CONSISTÊNCIA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL.....	97
4.7 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA POLÍTICA	101
4.8 COMBINANDO AS PERSPECTIVAS: ANÁLISE GERAL DE TODAS AS VARIÁVEIS.....	107
4.9 CONTEXTO NO QUAL SE DESENVOLVEM AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS	109
4.10 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS.....	113
5 CONCLUSÕES.....	115

REFERÊNCIAS	122
APÊNDICE A - INDICADORES RELATIVOS À CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS	133
APÊNDICE B - INDICADORES DE CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS	134
APÊNDICE C - INDICADORES DE MICRO ESTRUTURAS OU MECANISMOS DE COORDENAÇÃO	135
APÊNDICE D - LISTA IDENTIFICAÇÃO DOS CASOS DA ANÁLISE QCA	136
APÊNDICE E - LISTA DE PROGRAMAS PESQUISADOS	139
APÊNDICE F - LEGENDA DE VALORES DAS VARIÁVEIS DICOTÔMICAS E ORDINAIS NA ANÁLISE QCA.....	140
APÊNDICE G - BREVE DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS PESQUISADOS	143
APÊNDICE H - EXEMPLO DO REGISTRO DOS CONTATOS TELEFÔNICOS	163
APÊNDICE I- QUESTIONÁRIO	164
APÊNDICE J – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	172
APÊNDICE K - EXEMPLO DE FOLHA DE SUMÁRIO DE DADOS CODIFICADOS DA ENTREVISTA	173
APÊNDICE L - EXEMPLO DE FOLHA DE SUMÁRIO DE DADOS CODIFICADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL	174
APÊNDICE M - RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA.....	175
ANEXO A - RELATÓRIO ACOMPANHAMENTO DE METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS -2007	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura Analítica: os três Níveis de Governança.....	17
Quadro 2 - As Quatro Lentes de Análise da Implementação	19
Quadro 3 – Perspectivas, variáveis e fontes de dados.	67
Quadro 4 – Exemplo de relatório de resultados da análise comparativa do <i>software</i> Tosmana	71
Quadro 5 – Programas /Ações/Experiências de coordenação pesquisadas	80
Quadro 6 – Estrutura de Relacionamentos / Insucesso.....	175
Quadro 7 – Relacionamentos / Sucesso.....	176
Quadro 8 – Horizontalidade / Insucesso.....	177
Quadro 9 – Formalização	178
Quadro 10 - Centralidade das decisões / Sucesso.....	179
Quadro 11 - Centralidade das decisões / insucesso	180
Quadro 12 - Coordenação na perspectiva do desempenho - Sucesso.....	181
Quadro 13 - Diversidade de atores	182
Quadro 14 - Condicionantes da coordenação na perspectiva política (distribuição de poder e mecanismos de negociação)	183
Quadro 15 - Condicionantes da coordenação na perspectiva política (distribuição de poder e participação)	184
Quadro 16 - Condicionantes da coordenação na perspectiva política (distribuição de poder e participação) – explicação do insucesso	185
Quadro 17 - Análise geral com todas as variáveis - explicação do sucesso.....	186
Quadro 18 - Análise geral - explicação do insucesso.....	187
Quadro 19 - Bases de constituição dos arranjos na explicação do sucesso da implementação	188
Quadro 20 - Mecanismos de coordenação na explicação do sucesso da implementação	189

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O ciclo de políticas públicas	9
Figura 2 - Implementação intergovernamental.....	13
Figura 3 - Estrutura Analítica da Coordenação Interorganizacional	54
Figura 4 – Tela do <i>software</i> Tosmana com matriz de dados	68
Figura 5 – Tela do <i>software</i> Tosmana com opções de análise	69
Figura 6 – Organograma do Programa Artesanato Brasileiro	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exemplo de tabela Verdade	63
--	----

1 INTRODUÇÃO

A implementação, como fase do ciclo de políticas públicas, consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados. Esse desafio é potencializado pela crescente complexidade no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo em função dos pontos de contato entre diferentes temas objeto dessas políticas. Nesse sentido, observa-se que um determinado objetivo de política pública interfere em diversas jurisdições ou sofre interferência delas, por exemplo: em geral aquelas relativas à infraestrutura podem envolver desde soluções técnicas de engenharia a preocupações com efeitos sociais, ambientais e necessidades educacionais para consecução de sua efetividade, como ocorre nas políticas públicas relacionadas a grandes obras de infraestrutura que deslocam grupos ou afetam o ambiente em torno de comunidades (O'TOOLE JÚNIOR, 2003).

Visto dessa forma, o processo de implementação de políticas públicas envolve atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, expertises e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e formas de interação influenciam em seu desempenho (SUBIRATS, 1992).

Isso posto, é possível perceber por que a fase de implementação de políticas públicas é considerada como um desafio. Tal complexidade, resultante do envolvimento de múltiplos atores e dos vários tipos de problemas, implica a expansão dos modelos de implementação (O'TOOLE JÚNIOR, 2003).

Além disso, somado à complexidade dos arranjos institucionais, o objetivo da fase de implementação a torna mais desafiadora, pois busca transformar as intenções gerais das políticas públicas em ações e resultados, esforço que exige arranjos institucionais capazes de estruturar e estabelecer regras de operação, ou seja, o estabelecimento da cooperação e da coordenação interorganizacional (O'TOOLE JÚNIOR, 2003).

Indo mais além, Theodoulou (1995) afirma que as políticas públicas regularmente falham em obter os efeitos desejados devido à dinâmica do processo de implementação. Esta é precisamente a observação que justifica a relevância de compreender essa dinâmica da etapa de implementação, mais especificamente sobre os arranjos interorganizacionais e institucionais, bem como dos mecanismos de coordenação e controle da ação interorganizacional para a implementação de políticas públicas, dado que é por meio da ação conjunta de uma diversidade de atores que a fase de implementação se concretiza.

Devido à complexidade desse processo de implementação, que envolve múltiplos atores, estruturas, instituições e modelos de implementação, a coordenação interorganizacional para implementação tem sido abordada em visões parciais de recortes específicos. Nesta pesquisa, de modo a superar essa fragmentação, traçou-se uma estrutura analítica abrangente, envolvendo o contexto em que se desenvolvem as relações interorganizacionais (hierárquico, de mercado, de associação solidária e o político – o último como proposição da pesquisa) e ainda cinco distintas perspectivas de análise da coordenação interorganizacional, como relacionado abaixo. Tanto o contexto quanto as perspectivas serão abordados detalhadamente no capítulo seguinte.

1. perspectiva estrutural – trata da complexidade estrutural, com foco na formalização, direção (vertical e horizontal), dispersão geográfica e temporalidade dos relacionamentos;
2. perspectiva de processo – trata do gerenciamento das interdependências;
3. perspectiva do desempenho – cujo foco é o incremento do desempenho em uma lógica de eficiência;
4. perspectiva da consistência da ação estatal – cujo foco é a obtenção da consistência da ação estatal por meio da minimização de falhas de sobreposição, lacunas e incoerências entre suas ações;
5. perspectiva política – cujo foco são os relacionamentos entre os atores envolvidos no que se refere à distribuição de poder, participação e acomodação de interesses.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A experiência brasileira de implementação de programas públicos federais acompanha, na atualidade, o padrão de complexidade organizacional descrito na seção anterior, pois envolve tanto atores intergovernamentais como atores privados e a sociedade civil (PECI, 2002).

Além da complexidade organizacional, destaca-se aquela do contexto institucional do Brasil que se caracteriza “por especificidades importantes – dentre as quais se destaca sua complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais” (MELO, 2000).

Em meio a essa complexidade, a implementação de programas públicos federais no Brasil é formalmente organizada por meio de uma estrutura particular de gestão das relações interorganizacionais necessárias a essa fase do processo de desenvolvimento das políticas públicas, a qual será descrita no capítulo três.

De fato, para cada período de vigência do Plano Plurianual (PPA), peça de integração do planejamento e orçamento da ação governamental, tal estrutura de gestão é estabelecida pelo Poder Executivo, por meio de decreto presidencial. Para o quadriênio 2004-2007, período objeto da pesquisa ora proposta, esteve vigente o Decreto 5.233 de 6 de outubro de 2004.

A despeito dessa formalização, segundo Silva (2002), a implementação de programas públicos no Brasil tem como características o gerenciamento difuso, a descontinuidade e a implementação à margem ou paralela à estrutura da burocracia formal. Além disso, o referido autor destaca a necessidade de estudos adicionais para o aperfeiçoamento do planejamento e gestão na administração pública.

No entanto, em sua maioria, os estudos sobre políticas públicas no Brasil estão concentrados na análise da formação da agenda e da formulação destas, sendo que pouca atenção é dada ao processo de implementação (FARIA, 2003).

No tocante ao aperfeiçoamento da práxis em implementação de políticas públicas, destaca-se como fator necessário a compreensão da sua complexidade, sobretudo dos fatores que a influenciam, entre eles, o comportamento e a coordenação dos arranjos interorganizacionais e o modo como estes interferem no resultado das políticas públicas.

Obter essa compreensão vai além da mera análise da práxis, é preciso produzir conhecimento científico acerca do tema; do ponto de vista da produção de conhecimento científico relativo ao estudo de políticas públicas, Souza (2003) ressalta a importância do desenvolvimento de tipologias analíticas para viabilizar a identificação de variáveis que causam impactos nos resultados das políticas públicas que possam ser testadas por meio de pesquisas empíricas e, desse modo, possam contribuir para o desenvolvimento teórico da área.

Observa-se neste ponto que o estudo das relações interorganizacionais e seus mecanismos de coordenação nos processos de implementação de políticas públicas merece atenção não apenas como exercício intelectual, mas também atenção social e política, posto que os resultados da ação coletiva do processo de implementação devem entregar bens e serviços à sociedade de modo a atender suas necessidades e promover o bem estar social.

Para evoluir no objetivo precípua da ação governamental, o bem estar social, é necessário compreender os condicionantes do sucesso e insucesso da dinâmica do processo de

implementação. Significa dizer que não é suficiente garantir que o conteúdo das políticas estejam alinhados aos problemas que compõem a agenda governamental, é importante buscar que a dinâmica da implementação dessas políticas obtenha sucesso em seus objetivos. É nessa direção que se estabelecem a pergunta norteadora da pesquisa e os objetivos propostos a seguir.

1.2 PERGUNTA DE PESQUISA

Visando contribuir para o desenvolvimento teórico da área nos moldes sugeridos por Souza (2003), a questão norteadora da pesquisa é formulada a seguir:

Como se caracteriza a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais? Há variáveis ou configurações de variáveis diferenciais para o desempenho da implementação relacionadas à coordenação interorganizacional?

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é verificar como se dá a coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas no âmbito federal, em bases empíricas. Vale ressaltar que, com esse objetivo, na presente pesquisa são focalizados os contextos e as cinco distintas perspectivas de análise da coordenação de arranjos interorganizacionais para implementação de programas públicos federais, conforme será detalhado no capítulo do marco teórico a seguir.

Os objetivos específicos da pesquisa expressos pelo desdobramento da questão norteadora são estes:

1. Identificar, descrever e caracterizar em bases empíricas a coordenação interorganizacional que ocorre na implementação de políticas públicas no âmbito federal;
2. Comparar casos e verificar se existem padrões ou tipos distintos de coordenação;
3. Comparar casos e verificar se há variáveis ou configuração de variáveis diferenciais em relação aos resultados de desempenho da implementação dos programas públicos federais.

Estabelecida a pergunta norteadora e os objetivos de pesquisa, cabe ressaltar a relevância da pesquisa. Nesse sentido, destaca-se que, de acordo com Frey (2000), os processos de implementação de políticas públicas podem ser analisados de duas formas: a primeira diz respeito ao conteúdo dos planos e programas e seu foco é o exame do quanto a ação foi cumprida conforme formulada e quais seriam as eventuais causas de déficit de implementação. Na segunda, o foco está na ação de implementação, ou seja, na descrição do como e na explicação do porquê de a ação se desenvolver de modo específico.

A segunda abordagem é apontada por Hill e Hupe (2005, p. 113) como corrente principal no direcionamento dos estudos em implementação. Para esses autores, constituirão a corrente principal da pesquisa em implementação os estudos nos quais a implementação de políticas públicas específicas é descrita e analisada.

Dessa forma, os objetivos esboçados na presente pesquisa a posicionam na corrente principal das pesquisas em implementação, já que visam primeiramente à construção de conhecimento relativo à ação concreta da administração pública, neste caso, federal, especificamente a compreensão de seu funcionamento no que diz respeito à coordenação dos arranjos interorganizacionais de implementação.

A escolha da coordenação interorganizacional como tema de pesquisa tem suporte na contínua importância das relações interorganizacionais como tema de pesquisa em implementação como apontado por Hill e Hupe (2005). Em relação aos arranjos interorganizacionais que se configuram para a consecução da ação estatal, destaca-se a necessidade de aprofundamento das pesquisas relativas à natureza constitutiva e à dinâmica da implementação de tais arranjos, o que significa lançar luzes sobre os fatores que consubstanciam a formação e operação desses arranjos, com a finalidade de construir uma estrutura de análise ampla que contemple distintas perspectivas, para compreensão da complexidade da ação estatal coordenada como propõe a presente pesquisa.

1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Tal como formulada, a pergunta norteadora caracteriza uma avaliação de processo e possui como foco o desenho, as características organizacionais ou de desenvolvimento dos programas, cujos objetivos se relacionam à detecção de fatores que facilitam ou impeçam que a implementação de um dado programa atinja os resultados esperados (DRAIBE, 2004).

Contudo, ainda que a pergunta de pesquisa denote certa preocupação com a eficácia da gestão, que é uma questão operacional no campo da administração pública, esta certamente não é menos relevante do que perspectivas de análise relacionadas à participação social ou à distribuição de poder, pois trata dos processos por meio dos quais se desenvolve a ação da administração pública federal, a qual, em um processo iterativo, influencia os demais aspectos da organização social e é influenciada por eles, quais sejam os aparatos institucionais, os recursos de poder, as estruturas de decisão, formas e volume de participação social.

Embora envolva uma análise do processo de implementação de políticas públicas federais no Brasil, o que se propõe nesta pesquisa vai além e traz uma análise institucional, ou seja, a análise sustentada nos elementos institucionais, entre eles, sistemas normativos e práticas estabelecidas (WILLIAMSON, 1995).

Isso significa verificar como os elementos institucionais, tais como instrumentos normativos, o arranjo federativo e o desenho dos programas, vinculam o processo de coordenação da ação governamental e como eles definem o caráter da coordenação na implementação de políticas públicas de âmbito federal no Brasil.

Destaca-se que não se trata de uma crença em uma influência unívoca da coordenação interorganizacional sobre os resultados de cada programa público, dado que muitos outros fatores estão implícitos em tais processos de implementação. Além do mais, a construção do conhecimento científico é antes estabelecida na soma dos desenvolvimentos teóricos, visto que é pouco provável que se desenvolvam teorias a partir do zero (WHETTEN, 2003). Dessa forma, o estudo se limita a investigar a coordenação interorganizacional de modo a contribuir com a ampliação do entendimento do processo de implementação de programas públicos.

É mesmo no sentido de apreender tal complexidade que a estrutura analítica que serviu de base para a orientação da pesquisa empírica contempla diversos aspectos que caracterizam a coordenação interorganizacional operada nos processos de implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a pesquisa investiga o processo de coordenação interorganizacional de implementação de políticas públicas federais desde a instituição dos arranjos interorganizacionais aos mecanismos de coordenação utilizados. Esta investigação foi feita sobre uma seleção de programas públicos federais componentes do PPA 2004 a 2007, os quais já foram avaliados em termos de desempenho pelo Ministério do Planejamento.

1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

O primeiro capítulo introdutório trata do problema, traz a relevância do tema, os objetivos e a pergunta de pesquisa. O capítulo seguinte apresenta a fundamentação teórica relativa à fase de implementação das políticas públicas, traz também o marco teórico relativo às relações interorganizacionais e ainda aos aspectos da coordenação interorganizacional sintetizados em uma estrutura analítica proposta pela pesquisa.

No terceiro capítulo, tem-se uma breve contextualização do modelo formal de gestão das políticas públicas federais, com a descrição de como está institucionalmente organizada a estrutura formal da coordenação e controle da implementação de programas públicos federais descrita pelo Plano Plurianual e legislação correlata.

O quarto capítulo, por sua vez, traz a descrição da metodologia de pesquisa aplicada, neste caso, a análise comparativa de políticas públicas.

No quinto capítulo, encontram-se as análises da pesquisa orientadas pela estrutura analítica apresentada no referencial teórico a partir de dados do questionário aplicado, das entrevistas e da pesquisa documental.

Ao final, são apresentadas as conclusões da pesquisa, com indicações de suas limitações e recomendações para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta o quadro de referência do estudo, tratando de questões relativas à implementação de políticas públicas e às distintas perspectivas de análise propostas pelo estudo para focalizar a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos. Os principais conceitos aqui tratados dizem respeito à fase de implementação e seus fatores de complexidade. Também são abordados os fundamentos teóricos acerca de relações e arranjos interorganizacionais em seus aspectos constitutivos e operacionais. Na construção do marco teórico, foram identificadas distintas perspectivas utilizadas para apreender os aspectos relevantes acerca da coordenação interorganizacional. As referidas perspectivas são denominadas como perspectiva estrutural, de processos, do desempenho, da consistência da ação estatal e política. Também são resgatados neste capítulo os conceitos relativos ao contexto do desenvolvimento da ação coordenada e seus mecanismos de coordenação.

Ao final do capítulo, a discussão é sintetizada em uma estrutura analítica que serviu para nortear o processo de pesquisa realizada no sentido da verificação empírica de como se dá a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais.

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Inicia-se a discussão dos conceitos que orientaram a pesquisa em relação ao processo de implementação de programas públicos resgatando da teoria algumas informações sobre esta fase do ciclo de políticas públicas e sua relação com os desenvolvimentos teóricos relativos a arranjos interorganizacionais e sua respectiva coordenação.

2.1.1 O Ciclo de políticas públicas e a fase de implementação

A análise de políticas públicas é viabilizada por meio da abordagem em um ciclo de estágios. Embora seja reconhecida como útil à análise de políticas públicas, essa abordagem possui suas limitações, em função da simplificação da complexidade (PARSONS, 1995). Vide figura 1.

O ciclo de políticas públicas pode ser dividido em fases iterativas, quais sejam: a de percepção e definição de problemas – formação da agenda; a de elaboração de programas e

decisão – formulação; a de implementação e a de avaliação e eventual correção da ação (FREY, 2000). Assim, sob influência das teorias de sistemas, a apresentação do processo de políticas públicas em estágios é feita por meio de modelo que inclui uma relação geral de *feedback* e relações de *feedbacks* internos entre as fases da política (YANOW, 1996).

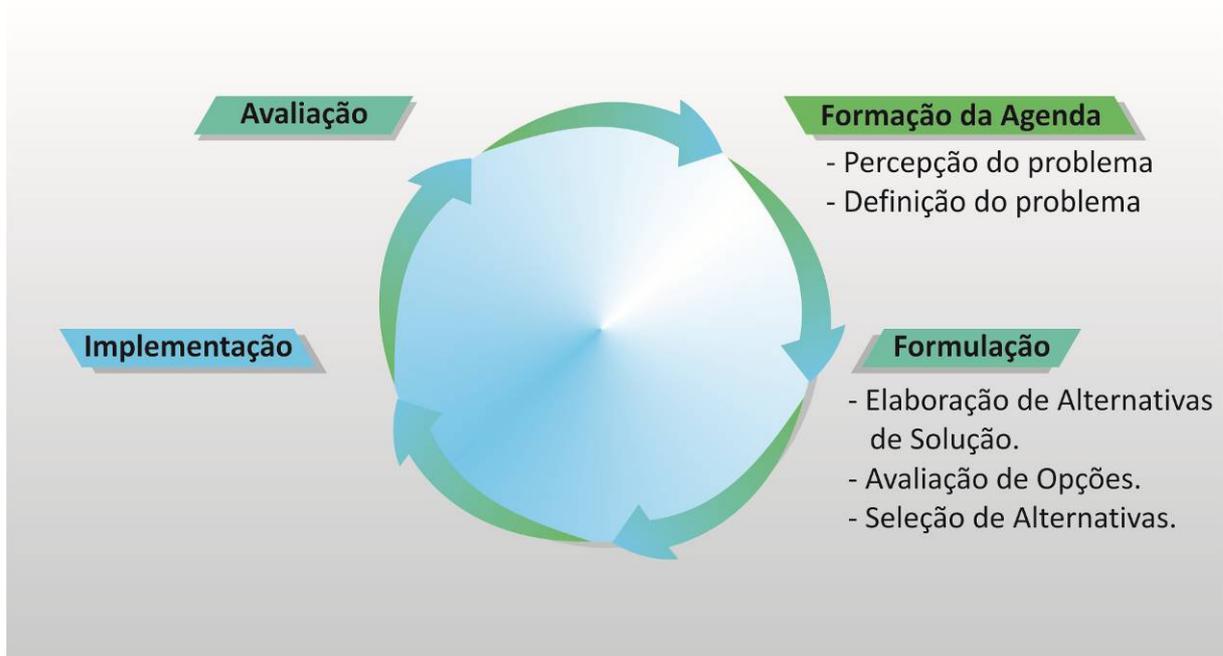


Figura 1 – O ciclo de políticas públicas
Fonte: Adaptado de Parsons (1995, p.77)

A fase de implementação, foco desta pesquisa, é entendida como a fase na qual ocorre a execução de atividades para consecução das metas definidas no processo de formulação das políticas (MELO, 2000).

A evolução histórica da fase de implementação como objeto de estudo é apresentada a seguir.

2.1.2 Origem e Focos dos Estudos da fase de implementação de políticas públicas

Para os pesquisadores em administração pública, a relevância de estudar a fase de implementação surge apenas ao final dos anos 1960, com a constatação das falhas dos grandes programas sociais (SABATIER, 1996; SUBIRATS, 1989). O que se discutia nessa época era qual o valor de aprovar grandes quantidades de legislação para criar programas

públicos sem prestar a devida atenção quanto a se tais leis eram cumpridas ou levadas a cabo (SABATIER, 1996).

Foi a partir dos questionamentos sobre o que acontece de fato após a formulação e a aprovação das políticas públicas que a fase de implementação ganha destaque na explicação do insucesso dos governos em atingir as metas e objetivos definidos na fase de formulação, sobretudo em contextos institucionais particulares como o do Brasil, como mencionado na seção 1.1, que trata da contextualização do problema.

Observa-se que o foco da pesquisa em implementação de políticas públicas é o estudo sistemático do processo, de modo a distinguir os fatores que viabilizam a explicação da transformação dos programas formulados em resultados. O objetivo disso é identificar os fatores causais de êxitos e fracassos (SUBIRATS, 1989). Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados das políticas públicas (DRAIBE, 2004).

Além disso, destaca-se que a implementação como objeto de estudo é ampla e depende da delimitação do que se pretende explicar, de que ponto de vista e em que ponto da sua história, como apontam Majone e Wildavsky em texto de 1979 (PRESSMAN; WIDALVSKY, 1984, p. 164).

O estudo da fase de implementação pode ser classificado, essencialmente, em três tendências: os modelos de análise *top-down* e *bottom-up* e tentativas de superar a polarização evidente nestes modelos. Uma breve discussão dessas abordagens é apresentada a seguir de modo a subsidiar discussões posteriores, sobretudo as que se referem à distribuição de poder e autoridade.

2.1.3 Abordagens ao Estudo da Fase de Implementação de Política Públicas

De acordo com Yanow (1996), observar as ações da fase de implementação do ponto de vista organizacional requer a utilização do tradicional modelo hierárquico organizacional ou burocrático, já que o modelo de políticas públicas em estágios ou fases sugere um processo de política linear, unidirecional e instrumental.

É nesse sentido da linearidade unidirecional que surge a primeira abordagem à implementação na literatura, chamada de *top-down*. Nessa abordagem, a implementação é conceituada como consequência das determinações expressas em documentos oficiais os quais estabelecem os objetivos da política e os meios para alcançá-los, conforme expõem Hill

e Hupe (2005), ao comentar o trabalho seminal de Pressman e Wildavisky (1984) – *Implementation* – que discute como as determinações formais de uma dada política são concretizadas, transformadas ou não efetivadas ao longo do seu processo de implementação. Essa abordagem sugere que a implementação se desenvolve de cima para baixo a partir das definições e decisões tomadas nos níveis mais elevados da hierarquia organizacional do governo, com soluções únicas, sem tomar em conta possíveis contingências que poderiam afetar o curso da ação.

Contudo, Yanow (1996) ressalta que os estudos relativos ao *street level bureaucrats*¹ modificaram a linearidade unidirecional do modelo organizacional do tipo *top-down*. Neste ponto, surge a segunda abordagem, denominada *bottom-up*, na qual, na análise do processo de implementação, leva-se em conta a influência dos implementadores no resultado da política, por meio das mudanças provocadas pelo exercício da discricionariedade do agente implementador (HILL; HUPE, 2005).

Nesta segunda abordagem, inseriu-se o componente “clientes” e uma participação menos passiva da burocracia próxima ao cliente por meio da discricionariedade no processo de implementação na interpretação e aplicação das regras, o que acaba por transformar as definições da formulação no decorrer do processo de implementação e conferir um caráter de ação bidirecional, já que a política transforma os agentes envolvidos na implementação e é ao mesmo tempo transformada por eles (YANOW, 1996). O modelo *bottom-up* sugere que não são apenas decisões nos níveis mais altos da hierarquia organizacional que determinam o curso da implementação, mas também os níveis mais baixos desta hierarquia que estão próximos ao público-alvo das políticas, por meio do exercício de discricionariedades ocasionadas pelas lacunas na legislação, ou até mesmo pela interpretação e aplicação das regras definidas. Mesmo nesta abordagem, os atores ainda estariam agindo sobre a solução única concebida nos moldes da abordagem *top-down*. Ainda que admita maior complexidade de atores envolvidos, a visão contingencial do processo ainda não é considerada nessa abordagem.

Uma terceira abordagem é apontada por Peters (2007) como terceira geração do pensar sobre a implementação, ela deixa de lado respostas únicas para os problemas da implementação como fazem as abordagens anteriores. Assim, a análise adquire maior complexidade e um caráter contingencial. Ou seja, entender a implementação passa por

¹ Termo utilizado por Lipsky (1980), que se refere aos quadros da burocracia do estado que ocupam a sua linha de frente. São agentes públicos mais próximos aos públicos alvos das políticas públicas.

identificar quais fatores servem como contingências para o sucesso ou falha da implementação. Esses fatores podem ser políticos ou uma função do tipo de política ou ainda uma função das organizações que fazem parte do processo de implementação como agentes dela. Nesta abordagem, consideradas a multiplicidade de atores envolvidos e suas respectivas discricionariedades, numerosas combinações de condicionantes e a complexidade se tornam bastante plausíveis.

A respeito da mencionada discricionariedade ao longo da implementação, o caso do Brasil é bastante ilustrativo do que está proposto no modelo *top-down*, dado que muito do poder decisório sobre o conteúdo das políticas públicas é transferido para o executivo federal, cuja burocracia possui autoridade para traduzir leis e políticas por meio da definição de suas regras de implementação (ARRETCHE, 2002).

Mesmo diante da aparente concentração de poder no executivo federal conforme indicado por Arretche (2002), em estudos sobre implementação, é necessário levar em conta a complexidade resultante da multiplicidade de atores envolvidos e suas parcelas de discricionariedade.

2.1.4 Complexidade do processo de implementação

A fase de implementação revela sua própria complexidade, pois envolve cálculos estratégicos, escolhas e decisões dos agentes implementadores (DRAIBE, 2004). Essa complexidade é mais perceptível ao levar em conta o fato de que a implementação não ocorre apenas no âmbito de atuação de uma organização individual, pois, como observam Toonen e Hanf (1985), para dar conta de uma ampla configuração de bens e serviços públicos, é necessário recorrer a uma grande variedade de organizações.

Isso significa dizer que, na complexidade do âmbito interorganizacional de múltiplos atores, desenvolve-se a transformação das políticas públicas em resultados e disso decorre a relevância da coordenação no processo de implementação (O'TOOLE JÚNIOR, 1996).

A implementação de políticas públicas envolve atores diversos, a incluir órgãos dos entes federados, como no caso brasileiro, assim como organizações privadas e do terceiro setor (PALUMBO, 1998). Discussões distintas são desenvolvidas em torno das relações que se estabelecem entre esses atores no processo tanto de formulação como de implementação de políticas públicas, como se observa nas leituras de Hanf e Toonen (1985), Arretche (2004) e Salamon (2002).

No que diz respeito à relação entre o setor público e o privado e entre o setor público e terceiro setor na implementação de políticas públicas, Salomon (2002) ressalta que, embora representem esferas distintas, há uma tendência atual em utilizá-las no processo de implementação de políticas públicas no sentido de obter o melhor das competências de cada setor e promover ações complementares para resolver problemas públicos, ou melhor, buscar o bem estar da sociedade.

Esse raciocínio se funda na idéia de que o Estado tem capacidade superior de arrecadação de recursos necessários à solução dos problemas públicos, bem como o setor privado e o terceiro setor possuem maior capacidade para a produção e entrega de bens e serviços (SALOMON, 2002).

Admitida a necessidade das ações conjuntas do público e do privado, bem como do público e do terceiro setor, para a melhor solução dos problemas públicos, a discussão deixa de ser sobre sua necessidade ou não e passa a girar em torno de quais são então os meios mais adequados à promoção desta ação conjunta e otimização da sinergia dela decorrente. Ou seja, discutir-se-ia que tipo de administração exercer sobre essa ação conjunta, se seria um modelo de administração tradicional baseado em autoridade e controle ou seria uma administração baseada na cooperação (PALUMBO, 1998; HILL, 2009; SALOMON, 2002).

Ainda na discussão dos atores envolvidos na implementação, esta se torna mais complexa ainda com a inclusão da dimensão intergovernamental. Tem-se, então, a relação do setor público na esfera federal com o setor público nas esferas estaduais e municipais na implementação de programas públicos (*vide* figura 2).



Figura 2 - Implementação intergovernamental
Fonte: Yanow (1996, p. 19)

A referida dimensão intergovernamental é abordada na discussão da coordenação dos atores envolvidos no processo de implementação, seus papéis e contexto de inter-relacionamento. Para tratar da dimensão intergovernamental da implementação, é necessário expor o conceito de federalismo, bem como o contexto do federalismo brasileiro, uma vez que é esse o modo de constituição do Estado brasileiro, no qual se baseiam os relacionamentos entre os entes federados que, em última análise, podem interferir no modo da coordenação intergovernamental no processo de implementação de políticas públicas.

2.1.4.1 Federalismo e o contexto brasileiro de relações intergovernamentais

Como princípio político, o federalismo está relacionado com a difusão constitucional do poder de modo que os elementos constituintes em um arranjo federativo partilham do desenvolvimento de políticas comuns, mas a atividade de governo é conduzida de forma a preservar suas respectivas integridades (ELAZAR, 1987). Dito de outra forma, os governos em seus diversos níveis, federal, regional e local, partilham do desenvolvimento de políticas comuns, mas conservam certa autonomia na atividade de governo.

Sobre essa autonomia própria do federalismo, Weaver e Rockman (1993) assinalam que ela tende a gerar incentivos à inovação na política, enquanto cada nível de governo tenta controlar a jurisdição sobre a política antes que os outros o façam, ao mesmo tempo em que gera o risco de que cada nível de governo imponha programas conflituosos, eleve custos de implementação e torne mais difícil a coordenação de objetivos.

Para Arretche (2002), isso significa dizer que uma baixa integração vertical entre entes federados implica a baixa capacidade de coordenação das políticas por parte do governo central (federal).

Além disso, em uma visão de maior distribuição de poder e participação: *“In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the systems decision-making and executing process”* (ELAZAR, 1987). Os problemas de implementação decorrentes disso podem ser listados como problemas estruturais de autoridade, responsabilidade, controle, questões pessoais e interpessoais de motivação e incentivo, problemas sistêmicos de coordenação e comunicação entre níveis governamentais, bem como questões de poder relacionadas a domínio, liderança e negociação (YANOW, 1996).

De outro lado, “retirado do contexto configurativo no qual as competências e o poder organizado controlam e equilibram os poderes, o sistema intergovernamental formal somente reflete os poderes hierárquicos” (TOONEN 1985). Ou seja, ainda que participativo e com instituições que viabilizem o controle e equilíbrio entre os poderes, o sistema intergovernamental de fato reflete uma cadeia de relações hierárquicas entre os entes federados expressa nos limites e possibilidades de cada ente, os quais são decorrentes da distribuição de poder entre eles.

Veja que o modelo de governo consensual de distribuição de poder nas democracias utiliza o federalismo e a descentralização, ou seja, propõe uma distribuição de poder entre níveis de governo central e não central, sendo que os últimos exercem uma parcela significativa do poder total disponível (LIJPHART, 2003), o federalismo brasileiro, então, pode ser tomado como democracia de base consensual. É nesse contexto federativo que se estabelecem as camadas do sistema político administrativo, o desenho institucional e gestão da implementação como múltiplos objetos de análise da implementação como propõem Hill e Hupe (2005), conforme se detalha a seguir.

2.1.4.2 Múltiplos Objetos de análise da Implementação

Tomar em consideração toda complexidade que envolve o processo de implementação requer considerar o que Hill e Hupe (2005) denominam *multiple loci, layers and levels* em referência a fatores que contextualizam a implementação. Os *layers* são as camadas do sistema político-administrativo envolvido no processo, no caso brasileiro, a federação, composta pela União, os estados e os municípios. Os *loci* são referências às relações entre governo e sociedade, relações institucionais e relações entre indivíduos, Enquanto os *levels* são relativos a níveis de análise numa abordagem institucional e fazem referência ao nível constitucional, o nível da ação diretiva e por fim o operacional. Para melhor visualização, vide Quadro 1, que foi reproduzida integralmente, da qual se destaca o nível de ação operacional, que trata da execução da política pública – a implementação de fato.

É importante mencionar neste ponto que a sistematização dos *multiple loci, layers and levels*, proposta por Hill e Hupe (2005), reflete um esforço de sistematizar níveis de análise da implementação a partir do conceito de governança que possui como ponto de partida os mesmos contextos adotados na análise da coordenação interorganizacional, embora representem a governança e a coordenação conceitos distintos entre si. O conceito de

governança adotado por Hill e Hupe (2005) é atribuído a Milward e Provan (1999, p. 3)² e expresso da seguinte forma:

Governance [...] is concerned with creating the conditions for ordered rules and collective action, often including agents in the private and nonprofit sectors, as well as within the public sector. The essence of governance is its focus on governing mechanisms – grants, contracts, agreements - that do not rest solely on the authority and sanctions of government.

Note-se que este conceito faz referência à regulação de relações, por meio de mecanismos que incluem a autoridade e a sanção governamental, mas vão além delas, enquanto a coordenação interorganizacional faz referência a meios de promoção da cooperação (DAFT, 1999). Para Kooiman (2003), a necessidade da coordenação tem origem no processo de divisão do trabalho, na diferenciação funcional e na especialização que ocorrem na separação da tomada de decisões da sua respectiva implementação.

A coordenação é um aspecto da governança e, assim como a liderança, não representa ela a própria governança. A coordenação é útil em um contexto de complexidade societal como processo de reintegração de atores separados, mas interdependentes, que, de algum modo, precisam se adaptar uns aos outros dado o antagonismo entre eles, o qual é baseado nas tarefas específicas desempenhadas dentro das organizações ou entre elas (KOOIMAN, 2003).

Feita essa distinção, o que se aponta como de interesse na sistematização proposta por Hill e Hupe (2005) é a explicitação da complexidade da implementação e, por conseguinte, da coordenação interorganizacional que se desenvolve na implementação de programas públicos como objeto de análise desta pesquisa.

Em razão da mencionada complexidade que envolve o objeto desta análise, todos esses aspectos relacionados aos *multiple loci, layers and levels* são, de algum modo, abordados neste estudo e é exatamente no nível operacional, como apontado por Hill e Hupe (2005), que a pesquisa manifesta seu foco. Significa observar os relacionamentos entre as instituições e a ação. Nesta pesquisa, os termos chave desse olhar sobre a implementação são as relações institucionais e a gestão das relações interorganizacionais.

² Vide Hill e Hupe (2005, p. 14). O conceito citado faz referência a *paper* não publicado de Millaward e Provan (1999).

Locus nas relações políticas e sociais	Constitucional	Nível de ação diretiva	Operacional
Sistema político-administrativo	Desenho das instituições políticas e administrativas	Formulação e decisão (desenho da legislação e regulamento das políticas)	Gestão dos processos políticos
	Desenho do sistema (relações-intergovernamentais)	Criação de quadros de políticas (institucionalização do controle)	
Relações institucionais	Manutenção do sistema	Desenho e manutenção das trajetórias da implementação	Gestão das relações interorganizacionais
“Street Level”	Desenho de instituições locais	Desenho da implementação de políticas locais	Gestão dos contatos internos e externos

Quadro 1 - Estrutura Analítica: os três Níveis de Governança
 Fonte: Hill e Hupe (2005, p. 183)

Assim como o foco de análise da complexidade da implementação pode ser direcionado aos objetos de análise, ao desenho institucional e à gestão, como propõem Hill e Hupe (2005), outros focos de análise podem ser utilizados, como se descreve a seguir numa proposição de conceitos analíticos resultantes de outras combinações de diferentes olhares e níveis de análise.

2.1.4.3 Lentes e níveis de análise acerca do processo de implementação

Igualmente útil à estruturação do olhar desta tese sobre a complexidade da implementação é a proposição de Yanow (1990) – as quatro lentes da análise da implementação – a qual realça, de outro modo, a complexidade do processo de implementação de políticas públicas. Essas lentes expressam as abordagens das relações humanas, políticas, estruturais e de sistemas relacionados aos níveis de análise organizacional (individual, interpessoal, grupal, intergrupar, organizacional e interorganizacional), produzindo assim um arranjo de conceitos analíticos com uma terminologia específica para a análise da implementação (*vide* Quadro 2).

Na relação entre as lentes e os níveis de análise, o nível interorganizaional produz os seguintes conceitos analíticos: federalismo, relações intergovernamentais, coordenação de

decisões, comunicação de objetivos, interligações de ambientes, informação para *feedback* (YANOW, 1990).

É interessante observar que, embora os inter-relacionamentos criem distintos conjuntos de conceitos, estes não são, de modo algum, antagônicos, lançam apenas um diferente olhar sobre um mesmo objeto, neste caso, a implementação de políticas públicas. Como aponta Yanow (1990), é como olhar partes de um todo. Assim, analisar a implementação em busca de compreender o que está acerca da coordenação interorganizacional implica usar a lente sistêmica e utilizar os conceitos do seu inter-relacionamento com o nível interorganizacional de análise.

A seguir, de acordo com as orientações da lente sistêmica no nível interorganizacional, são apresentados os desenvolvimentos teóricos acerca de relações interorganizacionais que subsidiam as discussões posteriores.

Nível de Análise Organizacional

Lentes de análise		Individual	Interpessoal	Grupo	Intergrupar	Organização	Interorganizacional
Conjunto de conceitos analíticos	Relações humanas	Disposições; mudança comportamental desejada; necessidades dos implementadores	Liderança; motivação; incentivos; expectativas; papéis				
	Político			Acumulação de concordâncias; poder e influência; negociação; jogos	Normas de barganha; estratégias e táticas; grupos de interesse; coalizões		
	Estrutural					Estrutura e <i>design</i> da burocracia; modelo de controle; autoridade; discricionariedade dos funcionários; alocação de trabalho	
	Sistemas						Federalismo; relações inter-governamentais; decisões de coordenação e comunicação de objetivos; ambientes; ligações e feedback; informações

Quadro 2 - As Quatro Lentes de Análise da Implementação
 Fonte: Yanow (1990, p. 217)

2.2 RELAÇÕES E ARRANJOS INTERORGANIZACIONAIS

Apontado na seção anterior como objeto desta pesquisa e já associado ao estudo da ação de implementação de programas públicos (O'TOOLE JÚNIOR, 2003), o estudo das relações interorganizacionais faz referência à ação conjunta que envolve várias organizações.

Dito isso, faz-se necessário ressaltar a opção pelo termo “relações interorganizacionais” para tratar da ação conjunta na implementação de políticas públicas, quando é muito usual o termo “redes” ou *policy networks*. Este último utilizado por diferentes autores em uma grande variedade de conceitos distintos (SILKE; HANSPETER, 2007).

Apesar de seu uso ser muito comum, o termo *networks* pode ser entendido como excessivamente abrangente e pouco específico por tipificar relações tanto organizacionais quanto sociais e, em geral, é uma simplificação da complexidade de relações que envolvem tanto a formulação quanto implementação de políticas públicas (COLE, 1998).

O termo *network*, traduzido por “rede”, é bastante associado ao tema da governança e apresentado por Kooiman (2003) como modo de cogovernança entre seus membros por serem estes integrados em uma relação de paridade. Contudo, representa uma configuração específica de arranjo interorganizacional (HALL, 2002; VAN de VEN, 1979), qual seja, aquela em que os membros do arranjo inter-relacionam, com fluxo das interações em todas as direções e entre todos. De fato, a organização em rede não representa a totalidade dos arranjos interorganizacionais observadas na implementação de políticas públicas, como demonstrado por Barbosa e Medeiros (2005a).

Ao contrário, o estudo mencionado indica que, em relação ao Brasil, há, em sua esfera federal de implementação de políticas públicas, arranjos interorganizacionais nos quais as interações ocorrem entre os membros e uma organização central de maneira focalizada, com baixa ou nenhuma interação entre os demais membros do arranjo entre si. Nessa condição, Alter (1990) afirma que não se trata mais de uma rede, dado que uma organização é dominante no arranjo e o conceito de rede pressupõe decisão conjunta. Essa idéia é reforçada pela linha conceitual de Wollmann (2005), ao definir rede como uma configuração na qual os seus membros acreditam estar em situação de paridade. Entende-se, portanto, que a rede é uma forma específica ou um arranjo específico de relações interorganizacionais. Contudo, ainda que não configurada como uma rede, o arranjo centralizado em uma organização focal constitui uma relação interorganizacional que exige esforços no sentido de atingir a ação coordenada (VAN de VEN, 1979; GRANDORI; SODA 1995).

A expressão ‘relações interorganizacionais’ incorpora, então, de forma mais abrangente, as diversas configurações de arranjos entre organizações e, por esse motivo, tornou-se a opção desta pesquisa para designar a ação conjunta na implementação.

Uma visão ampla das relações interorganizacionais, para compreensão de sua dinâmica e resultados, envolve a observação de aspectos constitutivos e operacionais que podem ser analisados sob diversas perspectivas, sendo o primeiro aspecto mencionado condicionante do segundo.

2.2.1 Abordagens Teóricas aos Aspectos Constitutivos dos Arranjos Interorganizacionais

A compreensão dos aspectos constitutivos das relações interorganizacionais, ou seja, dos aspectos que motivam e moldam essas relações, pode ser estruturada a partir da análise institucional de caráter histórico, social ou de escolha racional, cujos elementos de distinção são suas considerações acerca dos conflitos de interesse e de poder e a coordenação entre os indivíduos relativamente ao peso que exercem na gênese da instituição e ainda acerca da racionalidade instrumental ou das representações culturais relativamente ao comportamento dos atores (THERÉT, 2003).

Posto de outra forma, o modo de constituição dos arranjos interorganizacionais é delineado por O’Toole Júnior (2003) por meio da idéia de que o estabelecimento da ação conjunta é incentivado de três modos distintos: pela autoridade, pelo interesse comum ou pela troca. Em um paralelo aos elementos anteriores, a autoridade relaciona-se às considerações acerca dos conflitos de interesse e de poder, e o interesse comum e a troca relacionam-se à racionalidade que motiva a constituição do arranjo.

Assim, no primeiro modo de incentivo à ação conjunta relacionado à autoridade, há a obrigação de um ou vários elementos do arranjo interorganizacional de agir de acordo com a determinação de outro. No segundo modo, qual seja, o interesse comum, há a percepção de que a ação em favor dos objetivos de dado elemento pode favorecer o alcance de objetivos próprios. Finalmente, no terceiro modo, relativo ao interesse na troca, há uma clara noção de que, em troca da colaboração para o alcance dos objetivos de um ou vários elementos do arranjo interorganizacional, um dado elemento do arranjo receberá algo útil.

No entanto, no entendimento de Bardach (1998), o que está por trás da colaboração entre agências é a economia de escala por meio do partilhamento de custos, extensivo à

criação de capacidade de produção conjunta tanto no fornecimento de serviços públicos quanto nas atividades de regulação. A idéia expressa em seu texto diz respeito à agregação de valor por meio da ação conjunta e maximização dos ganhos relacionados à especialização, idéia que se relaciona com a noção de mescla de jurisdições e competências. Note-se que a abordagem do referido autor está focada especificamente na ação colaborativa não hierárquica de estruturas em rede, ou seja, pressupõe o interesse comum.

Várias são as teorias que fornecem suporte às demais discussões sobre as relações interorganizacionais, entre elas, a teoria do custos de transação, desenvolvida inicialmente por Williamson e publicada em 1979, a qual discute os arranjos institucionais que impõem ordem e, assim, viabilizam a mitigação de conflitos e percepção de ganhos mútuos em processos de troca denominados estruturas de governança. O referido autor propõe três estruturas de governança: o mercado, por meio do qual as trocas são baseadas em preços, a hierárquica, baseada em relações de autoridade, e a híbrida, baseada em arranjos contratuais (WILLIAMSON, 1985).

Baseado na teoria de custos de transação, Ouchi (1980) propõe um quarto mecanismo de governança, também presente nas discussões relativas às relações interorganizacionais, em adição aos três propostos por Williamson (1985). Denominado *clans*, este mecanismo pressupõe a disposição para ação colaborativa em função da percepção do maior ajustamento de metas e objetivos comuns aos atores envolvidos na estrutura de relacionamentos, ocasionada pelo reconhecimento de obtenção de vantagens individuais no empreendimento de ação conjunta, decorrentes da interdependência dos atores.

A teoria da dependência de recursos desenvolvida por Pfeffer e Salancik, publicada em 1978, por sua vez, fornece subsídios às discussões sobre as relações de interdependência entre organizações, sua coordenação e controle. Para estes autores, as organizações competem pela posse de recursos necessários à sua continuidade ou ao cumprimento de seus propósitos. Esta posse se traduz, então, em poder sobre as demais organizações dependentes de tais recursos (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

As idéias desenvolvidas por Pfeffer e Salancik estão presentes em boa parte das discussões sobre o tema e sustentam, entre outros, os argumentos a favor da necessidade de maior centralização e hierarquização quanto maior for o número de organizações envolvidas em um arranjo interorganizacional. Ver, por exemplo, O'Toole Júnior (2003) e Scott (1998).

Também presente nas discussões sobre relações interorganizacionais, a teoria da agência traz à tona discussões sobre a relação entre partes denominadas principal e agente, o

primeiro definido como o que delega uma atividade ao segundo, incumbido de desempenhar a atividade (EISENHARDT, 1989).

A teoria da agência trata dos riscos e incerteza de resultados presentes e dos incentivos e sistemas de informações necessários à relação entre agente e principal. Os problemas centrais destacados por Einsenhardt nessa relação são a possibilidade de divergência de metas entre eles e a dificuldade ou inviabilidade de custo do principal em verificar o que o agente realmente está fazendo (EISENHARDT, 1989).

De modo geral, as discussões sobre relações interorganizacionais estão fundamentadas em teorias que abordam suas razões, formas ou processos de interação. Tais abordagens, por sua vez, fornecem fundamentos para distintas perspectivas de análise das relações entre organizações e sua coordenação.

2.2.2 Aspectos operacionais dos arranjos interorganizacionais na implementação de políticas públicas

Sobre os aspectos operacionais, destacam-se, na literatura, as análises relativas à coordenação, controle, eficiência e efetividade da ação interorganizacional, sobretudo no âmbito da administração pública. Tais análises são viabilizadas por meio da observação de aspectos como a estrutura dos arranjos, a complexidade em função do tamanho, verticalização ou horizontalização das relações, grau de formalização e centralidade dos relacionamentos (GRANDORI; SODA, 1995; HALL, 2002; VAN DE VEN, 1979; MILES; SNOW, 1994; SCOTT, 2006; KLIJN, 2005; ALTER, 1990).

Além dessas formas de abordagem, outros tipos de análises focam os aspectos não estruturais, entre eles: atores, processos, recursos, fluxos, atividades ou ações (MILWARD; PROVAN, 2000; THOMPSON, 1967; MALONE; CROWSTON, 1991; PECI, 2002; MELO 2000).

Todos esses fatores podem ser considerados como variáveis que compõem a dinâmica das relações interorganizacionais e condicionam seu modo de operação, sua eficiência e efetividade em relação aos objetivos a que se propõem.

Os exames dos aspectos operacionais na literatura sobre relações interorganizacionais tendem a focalizar a adequação dos modos de operação à especificidade das dinâmicas de interação e seus objetivos, com a finalidade de obter maior eficiência e eficácia no cumprimento dos fins previamente estabelecidos, ver, por exemplo, Hall (2002) e Grandori

(1997). A respeito dessa relação entre as dinâmicas de interações organizacionais e seus objetivos, Peters (1998a) destaca que a coordenação é o aspecto central da análise da implementação de políticas públicas.

Ainda sobre a relevância da coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas, Klijn (2005) afirma que as pesquisas de redes de políticas de âmbito nacional e de redes de entrega de serviços no espaço local destacam o estreitamento de setores e de limites organizacionais, uma vez que a mescla de ações dos atores envolvidos torna menos nítidas as linhas divisórias entre setores (aspecto jurisdicional) e entre organizações, bem como destacam os problemas de coordenação interorganizacional resultantes das iniciativas conjuntas.

Nesse sentido, a questão central levantada por Klijn (2005) é esta: como organizar a implementação de políticas públicas e a entrega de serviços públicos com o fragmentado arranjo de organizações envolvidas? A questão é por ele contextualizada a partir da imagem do Estado Oco, em referência ao texto de Milward e Provan (2000) “*Governing the Hollow State*”.

A expressão “Estado oco” conceitua, no extremo, um estado que não executa ele mesmo a política pública, mas apenas atua como sistema de integração de modo que as políticas públicas e prestação de serviços públicos sejam produzidos e entregues por outras organizações contratadas, lucrativas ou não. O âmago desse processo de integração é a coordenação da ação das partes.

Com essas idéias em mente, ou seja, a centralidade da coordenação na implementação de programas públicos e a questão de como organizar a multiplicidade de organizações envolvidas neste processo, a discussão do tema prossegue lançando luzes sobre a coordenação interorganizacional em diversas perspectivas delineadas pela complexidade da implementação.

2.3 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DA COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Discutir a coordenação interorganizacional impõe estabelecer primeiramente o seu propósito. Para Pfeffer e Salancik (2003), ela deriva das mesmas exigências de controle de interdependência: as necessidades de acessar recursos, controlar resultados e evitar a dependência do ambiente sobretudo externo.

Foi percebido, a partir da revisão de literatura, que existe uma variedade de perspectivas para abordar a análise da coordenação interorganizacional denominadas neste estudo da seguinte maneira:

- a) perspectiva estrutural – foco na formalização, complexidade direção e temporalidade dos relacionamentos;
- b) perspectiva de processo – foco na definição de etapas do processo de coordenação interorganizacional ;
- c) perspectiva do desempenho – foco na avaliação de resultados medidos por meio de indicadores de desempenho
- d) perspectiva da consistência – foco na distribuição de competências e nas decorrentes sobreposições, lacunas e divergências na ação governamental;
- e) perspectiva política – foco na distribuição de poder e em tipos e volumes de participação.

A estruturação da análise da coordenação organizacional com base nas mencionadas perspectivas tem a finalidade de viabilizar uma visão ampla do processo e apontar aspectos característicos da coordenação interorganizacional relacionados aos resultados de implementação.

2.3.1 Perspectiva Estrutural

De acordo com Hall (2002), no bojo dos estudos organizacionais, a definição de estrutura organizacional incorpora três elementos: complexidade, formalização e centralização. No âmbito dos estudos organizacionais, ressalta-se que as definições apresentadas também se aplicam aos arranjos interorganizacionais.

A complexidade estrutural é analisada sob os aspectos horizontais, verticais e de dispersão geográfica das relações interorganizacionais (HALL, 2002), ou seja, tratam da direção dos relacionamentos e da dispersão espacial da estrutura organizacional. O aspecto horizontal diz respeito à subdivisão de tarefas com diferenciação por especialização de atividades, já o aspecto vertical se refere à diferenciação por distribuição de autoridade ao longo da estrutura organizacional (HALL 2002). Essas diferenciações implicam a ocorrência de conflitos entre metas e objetivos de cada unidade organizacional e a variação nessas diferenciações implicam ainda diferentes tipos de coordenação para efetividade

organizacional, em uma visão contingencial do caráter estrutural das organizações (DONALDSON, 1998; SCOTT, 1998).

A noção de estruturação interorganizacional com relação à direção dos relacionamentos fica clara na leitura do estudo sobre a ação colaborativa no âmbito local com objetivo de desenvolver a economia local, no qual Agranoff e McGuire (2003) apontam a existência de numerosas ligações verticais e horizontais nas interações entre o governo local e outros níveis de governo e organizações.

Agranoff e McGuire (2003) destacam adicionalmente que as ligações entre o governo local e os governos estaduais e federais, bem como as ligações entre o governo local e os agrupamentos horizontais de organizações são construídas em função de propósitos estratégicos jurisdicionais, em diferentes combinações, de acordo com a atividade a ser desenvolvida.

Ainda na exposição dos elementos estruturais, observa-se que a formalização é o elemento estrutural que expõe o grau em que regras e procedimentos são adotados pela organização, a fim de realizar seus objetivos explícitos (ETZIONI, 1978). Uma estrutura é formalizada na medida em que as regras que governam o comportamento nas relações entre membros da organização são, precisa e explicitamente, prescritas (SCOTT, 1998).

Outra face da formalização é aquela que possibilita aos participantes da estrutura uma visão mais explícita da estrutura de relações entre os papéis a desempenhar e os princípios que governam as relações na estrutura, bem como possibilita a participantes e observadores traçar diagrama das estruturas sociais e dos fluxos de trabalho (SCOTT, 1998).

Como terceiro componente da estrutura, a centralização faz referência à centralidade ou não na tomada de decisões em pontos determinados da estrutura organizacional (HALL, 2002). Na visão de Mintzberg (2002), a distribuição do poder na tomada de decisões pode ser observada tanto na dimensão vertical quanto na horizontal. A distribuição de poder na dimensão vertical se dá ao longo da cadeia hierárquica. Na dimensão horizontal, ocorre fora da estrutura linear de comando, de tal modo que haja poder discricionário dos membros da organização não ocupantes de posições de autoridade formal, como ocorre no caso de equipes de *staff*, por exemplo.

De forma análoga, infere-se que, no contexto interorganizacional, poderia ocorrer distribuição vertical de poder entre a linha hierárquica de organizações (caso a estruturação hierárquica esteja presente no arranjo interorganizacional) ou horizontal quando a distribuição de poder ocorre entre as organizações em um arranjo com iguais chances de participação no processo decisório.

Miles e Snow (1994) propõem uma tipologia estrutural de relações interorganizacionais em função de formas de coordenação com integração vertical ou horizontal e, ainda, em função de autonomia e temporalidade do arranjo interorganizacional, diferenciadas do seguinte modo:

1. rede estável – a coordenação da relação interorganizacional é especializada e central, com desenvolvimento de atividades em integração vertical;
2. rede dinâmica – delineada por alianças temporárias sob coordenação central em que existe uma combinação da avaliação central com uma autonomia local de organizações responsáveis pela produção de bens ou serviços com integração horizontal.

A noção de coordenação vertical e horizontal está presente também na abordagem de Wollmann (2005), que retoma a idéia das distintas jurisdições das políticas públicas ao destacar a necessidade de coordenação horizontal no sentido de manter a coerência e consistência entre políticas de modo a superar a fragmentação setorial das políticas públicas.

Wollmann (2005) aponta ainda a necessidade de coordenação horizontal entre atores de modo a acomodar os conflitos de interesses, bem como indica a necessidade de coordenação vertical entre os níveis de políticas e de atores de modo a superar a fragmentação vertical de políticas e a resistência entre os níveis de atores.

Para maior clareza do argumento expresso por Wollman (2005), destaca-se que os níveis de políticas mencionados dizem respeito a políticas mais amplas ou pontuais em sua abrangência e, quanto a atores, tanto se referem a níveis de atores governamentais, ou seja, federais, estaduais e municipais, como podem se referir a atores posicionados nos diferentes níveis de uma cadeia vertical de arranjo interorganizacional.

De outro modo, a coordenação interorganizacional pode ser abordada na perspectiva de processo, com foco no gerenciamento das interdependências.

2.3.2 Perspectiva de processo

Em estudo interdisciplinar que procurava a integração de conteúdos teóricos que tratam do conceito de coordenação, foi elaborada uma “teoria da coordenação” por Malone e Crowston (1991). A coordenação é vista por esses pesquisadores como processo que envolve etapas de definição e decomposição de metas em ações, definição de atividades e de atores responsáveis, alocação de recursos e sincronização de atividades.

Nessa perspectiva, o desafio a ser vencido é o gerenciamento da interdependência de atividades e atores de funções múltiplas, o que implicaria tipos específicos de coordenação para cada tipo determinado de interdependência, envolvendo ferramentas ou mecanismos de coordenação associadas em um *mix* apropriado a cada caso.

Uma análise da relação entre tipos de interdependência interna e tipos de coordenação necessária foi desenvolvida por Thompson (1967) dentro da teoria organizacional dedicada ao estudo de organizações complexas. Como se observa, essa tipologia se revela igualmente pertinente a análises de interdependências interorganizacionais.

Três são os tipos de interdependência na perspectiva de processo apontadas por Thompson (1967). A primeira, denominada interdependência paralela, denota a situação em que duas ou mais organizações contribuem para o todo organizacional e são mantidas pelo todo; dessa forma, a falha de uma delas afeta o todo e as demais organizações, além dela mesma.

Para visualizar a interdependência paralela em processo de implementação de políticas públicas, basta imaginar um programa no qual duas ou mais organizações contribuam com o cumprimento de partes de um objetivo comum, por exemplo, na situação de programa público que tenha por objetivo distribuir benefícios a um determinado público-alvo, tal como os de distribuição de renda, de modo que duas ou mais organizações efetuem o cadastro dos beneficiários, outras façam a distribuição conforme o cadastro e outras executem a fiscalização que fornece *feedback* para ajuste nas duas etapas anteriores. Desse modo, uma falha em uma das etapas de implementação pode interferir no resultado do todo e nos resultados individuais.

O segundo tipo de interdependência, denominada dependência sequencial, é descrita como uma interdependência em série, na qual o produto de determinada organização é o *input* de outra. Dentro dessa relação está implícita a idéia de relação paralela, mas esse conceito avança um pouco mais para mostrar que há uma relação direta entre as organizações que se relacionam em sequência, ou seja, a interferência não é necessariamente em todas as demais como no caso anterior, mas especificamente na que executa tarefa subsequente (THOMPSON, 1967).

O terceiro tipo de interdependência se refere à reciprocidade na relação; dessa forma, a interdependência recíproca descreve as relações em que as organizações fornecem e recebem *inputs* umas das outras de forma mútua. Uma situação de gestão pública que ilustra tal tipo de interdependência é a relação entre as organizações que implementam políticas públicas voltadas a uma mesma clientela (aqui considerada como *input* de processos tais como educar

e profissionalizar dada parcela da sociedade para suprir necessidades ou inseri-la do mercado de trabalho), de modo que os resultados do trabalho de cada organização transformam o *input* de cada uma delas.

Em seu trabalho, Thompson (1967) se limita a relacionar os três tipos de interdependência a três tipos específicos de mecanismos de coordenação, que já evoluiu para uma lista maior de opções. Assim, as relações propostas por Thompson (1967) são:

- a) interdependência paralela, coordenação por meio da padronização;
- b) interdependência sequencial, coordenação por meio de planos;
- c) interdependência recíproca, coordenação por meio do ajustamento mútuo.

Essa ordem de relacionamentos obedece a um critério de nível de complexidade de coordenação exigido por tipo de interdependência descrito por Thompson (1967) da seguinte forma: a interdependência paralela exige menor encargo sobre as comunicações e decisões do que a interdependência sequencial e esta, por sua vez, exige menos do que a recíproca.

Do mesmo modo, Malone e Crowston (1991) consideram como componentes do processo de coordenação apenas três mecanismos de coordenação, dois deles iguais aos descritos por Thompson (1967), quais sejam, a padronização, a supervisão direta e o ajustamento mútuo, todos eles com feições de controles.

Neste ponto cabe esclarecer que, embora a atividade de coordenação utilize mecanismos de controle, *seu objetivo é a qualidade da cooperação* (DAFT, 1999, p. 214), enquanto os processos de controle buscam a garantia de execução do que foi planejado e o alcance das metas e objetivos propostos pelas organizações, como é o caso da padronização e da supervisão direta.

A utilização de mecanismos de controle como mecanismos de coordenação denota uma abordagem estrita e mecanicista do processo de coordenação que, como ficará claro nas descrições das perspectivas, revela maior imbricação e complexidade em seu desenvolvimento.

2.3.3 Perspectiva do Desempenho

A coordenação da ação estatal também pode ser abordada na perspectiva do desempenho ou de resultados de implementação em uma lógica de eficiência, tendo como foco o incremento do desempenho (POLLIT; BOUCAERT, 2000).

De acordo com Radin (2005), a coordenação e a eficiência são termos correlacionados, sendo os mecanismos de coordenação ferramentas para a integração estrutural tanto horizontal quanto vertical da ação estatal, para otimizar o desempenho de programas públicos.

Em sua análise, centrada em relações intergovernamentais, Radin (2005) considera que, aplicados apropriadamente, os mecanismos de coordenação interorganizacionais são capazes de fortalecer as relações horizontais, dado que constituem mecanismos direcionados à obtenção de melhor qualidade de cooperação. Ao mesmo tempo, podem reduzir a responsabilidade dos níveis mais elevados de governo sobre o desempenho dos programas ao passo que dão mais poder aos atores nos níveis inferiores para que eles possam incrementar o desempenho.

Entre os mecanismos de coordenação, na visão de Radin (2005), destacam-se como os mais correlatos ao incremento do desempenho os sistemas de planejamento e os de incentivos.

A preocupação com a *performance*, assim como a maior distribuição de poder para os atores que, de fato, efetuam a entrega dos serviços públicos são aspectos do movimento da nova administração pública³ (*New Public Management – NPM*) (RADIN, 2005).

Esse movimento impulsionou a inserção de atores dos setores não governamentais e privados no espaço de atuação do setor público, por meio de contratos, no intuito de reduzir o papel do Estado como provedor de serviços, partindo da premissa de que os outros setores produziram determinados serviços com maior eficiência. Algumas das questões decorrentes desse processo são o custo de monitoramento e o esforço de coordenação exigido na condução das ações (PROVAN, MILWARD; ISSET, 2006; KLIJN, 2005).

Os defensores da NPM tendem a negar ou minimizar a perda de coordenação da ação estatal dado que, de acordo com sua visão, a existência de um quadro que prevê metas claras de desempenho e formas de *accountability*⁴ deve evitar a fragmentação e permitir que as autoridades centrais possam continuar a orientar estrategicamente as agências em uma determinada direção (POLLIT; BOUCAERT, 2000).

³ Referência ao *New Public Management Movement* - como conjunto de transformações ocorridas na administração pública a partir dos anos 80 do século XX, vista como ideologia com base no mercado, focadas adoção de práticas da iniciativa privada na gestão pública, caracterizadas entre outros aspectos pelo foco na eficiência, pelo uso de indicadores comparativos de desempenho (FERLIE et al., 1999).

⁴ O conceito de *accountability* envolve tanto o caráter de responsabilização pela ação ou omissão na devida utilização de recursos públicos, assim como também implica “responsividade” em relação às demandas da sociedade, significa dizer que, além de responsável pela correta aplicação de recursos, o agente que o utiliza deve responder por omissão ou opções no atendimento das demandas expostas pela sociedade (BOVENS, 2005).

Embora os defensores da NPM difundam a idéia de incremento na *performance* por meio das mudanças que as reformas na administração pública propuseram a partir dos anos 80, Pollit e Bouckaert (2000) fazem questão de frisar que o suposto incremento não é algo incontestável, pois não ocorre em todos os tipos de contingência.

Provan, Milward e Isset (2006) também lançam dúvidas sobre a relação direta entre a utilização de redes (aqui entendidas como um dos tipos de relações interorganizacionais) na administração pública e o incremento na *performance*. Isso, em razão da dificuldade de avaliar a *performance* da rede e de estabelecer uma relação causal entre os indicadores de redes e o desempenho.

Do mesmo modo, na discussão dos benefícios da utilização de redes de atores em vez de organizações singulares na efetivação de políticas públicas, surgem argumentos de que algumas formas de interações em rede com tipos particulares de atores sob certas condições podem resultar em pouco ou nenhum resultado, ao mesmo tempo em que outras interações em rede podem representar vantagens na obtenção de resultados (MEYER; O'TOOLE JÚNIOR; LU, 2006).

Análises sobre a interação em rede e o desempenho podem ser viabilizadas pela verificação do número e qualidade das interações e do desempenho do programa público medido por meio de indicadores específicos de resultados (MEYER, O'TOOLE JÚNIOR; LU, 2006).

2.3.4 Perspectiva da Consistência

Posta como questão central, a coordenação interorganizacional da ação governamental é discutida a partir de diferentes conceitos, sendo o *end-state* outro deles. Para Peters (1998a), por exemplo, é a coordenação que dita o *end-state* da ação governamental, ou seja, a condição final que resulta de uma série de eventos ou conjunto de condições que definem o atingimento dos objetivos almejados, no qual programas e políticas de governo possuem mínimas redundâncias, lacunas e incoerências. Para o autor, esse *end-state* pode ser analisado a partir de três possíveis conjunturas de falhas, que, para efeito deste estudo, refletem a consistência da ação estatal.

A primeira falha diz respeito à sobreposição na ação, situação em que duas ou mais organizações envidam esforços na mesma tarefa. A segunda conjuntura de falha diz respeito à lacuna na atuação. Nesta situação, nenhuma organização realiza uma determinada tarefa que

seria, de fato, necessária. Na terceira situação, ocorre um problema de incoerência quando políticas dirigidas a uma dada parcela da sociedade por organizações diferentes são executadas com metas divergentes.

Uma ilustração útil desta última são as recentes divergências entre políticas federais de expansão do agronegócio e políticas ambientais com ampliação de áreas protegidas na região Norte do Brasil.⁵

Ao focalizar as falhas, a coordenação interorganizacional é analisada na perspectiva da consistência da ação governamental, ou seja, em termos do que o Estado realiza, deixa de realizar e ainda com que coerência, na medida em que chama a atenção para a possibilidade de sobreposição, não ocorrência ou divergências nas ações estatais.

Por se tratar de falhas decorrentes de situações que relacionam ações estatais entre si, esta perspectiva de análise se refere à ocorrência de tais conjunturas de falhas, no âmbito das ações de implementação desenvolvidas por meio das relações intergovernamentais entre os diferentes níveis do setor público: o federal, o estadual e o municipal.

Consideradas as relações intergovernamentais como foco desta perspectiva de análise, é necessário observar o componente institucional na ocorrência de tais conjunturas de falhas que, de acordo com Arretche (2004), são resultantes de arranjos institucionais relacionados à distribuição de recursos e competências.

Em sua discussão sobre a coordenação de políticas públicas intergovernamentais brasileiras, Arretche (2004) chama a atenção para os arranjos institucionais de distribuição de recursos e encargos entre entes federativos para implementação de políticas públicas. Segundo a autora, a Constituição de 1988 promoveu a maior descentralização de recursos, deixando frouxa a definição de competências em cada área de atuação do Estado, decorrente do conceito constitucional de competências concorrentes dos entes federados, quais sejam União, estados e municípios.

Em termos práticos, isso significa que todos os entes são autorizados a implementar programas públicos de saúde, educação, assistência social, saneamento e habitação, por outro lado, não são obrigados a fazê-lo. Dessa forma, configura-se a condição propícia às lacunas, sobreposições e incoerências na implementação de programas públicos no âmbito intergovernamental.

⁵ Vide por exemplo texto de João Alfredo Telles Melo no correio da cidadania de 31.1.2008 sobre o contrassenso da política de expansão do agronegócio na floresta amazônica (MELO, 2008).

Outro ponto que merece destaque na discussão de Arretche (2004) é sua afirmação de que a coordenação de políticas setoriais no Brasil – no tocante à distribuição de competências propícia às lacunas, sobreposições e incoerências – permaneceu instituída em bases históricas, pois dependeu em boa parte de arranjos institucionais herdados de uma condição prévia à Constituição de 1988. Nesse sentido, seriam os arranjos institucionais as bases das mencionadas conjunturas de falhas na coordenação de relações intergovernamentais para implementação de políticas públicas

A discussão relativa às possíveis sobreposições, lacunas ou incoerências na ação governamental pode ainda ser abordada por meio do conceito de *domain* utilizado por Scott (1998). Embora Scott (1998) utilize o termo em relação a organizações privadas produtoras de bens ou prestadoras de serviços, a idéia expressa pelo conceito é pertinente à discussão da consistência da ação governamental.

O termo *domain* denomina a teia de relacionamentos delineada em função da combinação da gama de produtos ou serviços prestados por uma organização e os tipos de clientes ou consumidores atendidos (SCOTT, 1998).

Para Scott (1998), as considerações relevantes decorrentes da análise deste conceito são postas no nível do arranjo organizacional (estabelecido pelas relações entre duas ou mais organizações) e relativas a:

- a) verificação do grau de lacunas ou sinergias decorrentes da multiplicidade de *domains*;
- b) decisões relacionadas aos interesses, recursos e relações de dependência;
- c) decisões de desempenhar uma dada atividade ou contratar.

Aliadas às teorias de dependência de recursos, à institucionalista e à de custos de transação, a discussão relativa a *domain* perpassa a análise das implicações de dependência ocasionada pelo modo de distribuição dos recursos públicos a cada ator envolvido no processo de implementação, estabelecendo relações de dependência. Do mesmo modo, perpassa a discussão institucionalista no estabelecimento das instituições que determinam a legitimidade da ação de cada ator envolvido, ou seja, a legitimidade de atuação em certo *domain*, assim como também leva em conta a análise dos custos da transação de um dado arranjo organizacional para sua eficiência. Isso significa fazer escolhas entre produzir o bem/serviço ou viabilizar arranjos de diversos atores para produzir o bem ou serviço a ser ofertado.

De forma análoga, a partir desse conceito, é possível discutir quais as implicações das relações de dependência, dos custos de transação e da legitimidade de determinado órgão de

atuar em determinado *domain* em um dado arranjo interorganizacional de implementação de políticas públicas sobre sua eficácia e ocorrência dos tipos de falhas destacados por Peters (1998a).

Uma análise neste sentido implicaria identificar, em estágio posterior à definição das políticas públicas, quais são as organizações envolvidas em atingir um dado objetivo da ação estatal, identificar seus *domains*, verificar, por meio de avaliações de políticas públicas já implementadas, a ocorrência de falhas e a relação destas com tipos de *domains* delineados na execução da ação estatal.

2.3.5 A Perspectiva Política

Discutir a coordenação interorganizacional na perspectiva política requer, inicialmente, estabelecer o entendimento de política adotado nesta pesquisa. De acordo com Hawkesworth (2006), há quatro definições de política. A primeira e mais limitada caracteriza a visão institucionalista da política, pois envolve apenas as atividades das instituições oficiais do Estado. A segunda, posta como argumento de superação da limitação da visão institucionalista, estabelece que a política é mais bem entendida como disputa pelo poder, de modo a permitir a expansão da investigação para além das agências estatais; e a terceira, concebida no sentido de evitar as falhas das duas primeiras definições, estabelece uma visão pluralista da política como processo de acomodação de interesses. Já a quarta concebe a política como um sistema autorregulado existente dentro de um ambiente social mais amplo que cumpre as tarefas necessárias ao ambiente social.

Assim, foi adotada a abordagem da política nas visões pluralista e funcionalista: a primeira, porque discute a coordenação na perspectiva política relacionada à distribuição de poder, participação e acomodação de interesses e a segunda, porque isso é observado dentro de um sistema autorregulado que desenvolve as funções necessárias à existência da sociedade, sendo a última, a visão funcionalista, a que melhor se ajusta aos propósitos comparativos da pesquisa científica em torno da ciência política, conforme aponta Hawkesworth (2006).

Destaca-se que, embora a perspectiva estrutural também leve em consideração as relações de poder no processo decisório, ela se diferencia da análise da perspectiva política na medida em que seu foco está na maneira como as relações estão estruturadas vertical ou horizontalmente, assim como na centralização das decisões como aspecto das estruturas de organização das relações. Já na análise da perspectiva política, o foco está nas oportunidades

de exercício de discricionariedade, nos espaços de participação e nas possibilidades de influência dos grupos de interesse.

Ainda do sentido de estabelecer conceitos úteis às discussões desta seção, é importante trazer à tona três distintos conceitos da análise política e suas respectivas dimensões. A diferenciação apresentada por Frey (2000) trata dos conceitos de *polity*, *policy* e *politics*.

O primeiro conceito, denominado *polity*, está vinculado à dimensão institucional que trata da ordem política e da estrutura institucional do sistema político. O segundo conceito, *policy*, trata da dimensão material da política e refere-se aos conteúdos concretos, isto é, da configuração dos programas políticos aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões. E finalmente, o terceiro conceito trata da dimensão do processo da política, denominado *politics*. O último conceito se refere à imposição de objetivos e às decisões de distribuição.

Observa-se que a pesquisa foca a dimensão material da política, mais especificamente os problemas ditos técnicos, entre os quais, os derivados do processo de implementação viabilizado pelas relações interorganizacionais, relacionados à visão pluralista da política, ou seja, os relacionados à participação e distribuição de poder no processo de implementação. Surge a discussão sobre, em havendo participação e distribuição de poder na implementação de políticas públicas, quais são o contexto e os paradigmas vigentes sobre elas.

A partir do entendimento do foco da análise política proposto por este estudo e com foco nos aspectos operacionais relacionados à distribuição de poder e à participação no interior das relações interorganizacionais para implementação de políticas públicas, merece destaque como algo a investigar mais profundamente a não validade da aplicação do paradigma da autoridade hierárquica racional-legal da administração burocrática, na gestão de operações interorganizacionais, mais especificamente das “redes”, como argumentam Agranoff e McGuire (2001) no trecho citado a seguir. Para esses autores, o paradigma hierárquico não é aplicável a arranjos interorganizacionais de implementação de políticas públicas. Eles argumentam:

The classical, mostly intraorganizational-inspired management perspective that has guided public administration for more than a century is simply inapplicable for multiorganizational, multigovernmental, and multisectoral forms of governing. If network management is a function distinct from that of hierarchical management, as many scholars suggest [...], then focused research and improved conceptualization on this core public activity must be accelerated [...] Network management is thus in need of a knowledge base equivalent to the hierarchical organizational authority paradigm of bureaucratic management.

Convém assinalar que o sentido dessas afirmações revela certa incoerência na abrangência que os referidos autores a ela impuseram, pois, como foi ressaltado, nem toda ação interorganizacional ou multiorganizacional poderá ser caracterizada por uma estrutura de rede, assim como nem todas as redes são de caráter colaborativo, de características mais horizontalizadas e com equilibrada distribuição de poder.

Reforça essa compreensão, a discussão de Wollmann (2005) acerca da recente evolução da administração pública, observando que, embora as estruturas de governança, ou seja, os arranjos institucionais que regem as relações entre organizações, tenham delineado um Estado caracterizado pela barganha e negociação em detrimento do Estado soberano de caráter hierárquico, alguma re-hierarquização irá ocorrer. Nesta afirmação está embutido o pressuposto de que houve uma des-hierarquização na condução da ação estatal.

Infere-se da discussão de Wollman (2005) que esta re-hierarquização ocorreria em função da contratualização presente na nova administração pública (NPM) e de sua decorrente necessidade de controle da *performance* do agente pelo principal por meio da mensuração da *performance*, dos sistemas de informação e de possíveis sanções.

Em adição à discussão e ao exposto na seção 2.3.5, sobre a relação entre *performance* e empoderamento dos atores envolvidos na entrega de serviços públicos, Radin (2005) chama atenção para o conflito interno presente na ação governamental orientada por esses dois aspectos, uma vez que seus imperativos orientam as agências nacionais a manter os demais atores envolvidos *accountable*⁶ pela aplicação de recursos nacionais, assim como são impelidos pela legislação e pela realidade a viabilizar uma maior discricionariedade dos referidos atores na aplicação dos recursos.

De fato, a implementação de políticas públicas federais, no caso brasileiro, destacadamente no âmbito federal, envolve a transferência da posse de recursos e a responsabilidade pelos resultados da sua aplicação, de modo que as instâncias de representação do governo federal o posicionam como proprietário do recurso. Esse posicionamento é decorrente do fato de que a implementação de programas públicos no âmbito federal se faz a partir dos recursos da União, e os atores que os utilizam devem prestar contas conforme se depreende da leitura do art. 70, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), abaixo citado, e devem até mesmo seguir padrões de ação estabelecidos pela legislação e pelas instituições repassadoras dos recursos.

⁶ Conceito explicitado na nota 4.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Mesmo nas relações de mercado para aquisição de produtos e serviços pelo governo federal, há um desequilíbrio em seu favor, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seus artigos 58, I, e 65, I, **a**, transcritos abaixo, estabelece a prerrogativa do interesse público na execução dos contratos do governo federal.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I – modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

[...]

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa lei.

[...]

§1º **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais**, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos" (grifo nosso).

Assim, o art. 58, I, possibilita a alteração unilateral do contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público e as alíneas **a** e **b** do art. 68, I, estabelecem, respectivamente, possibilidades de alteração unilateral qualitativa – no caso de modificação do projeto ou das especificações – e quantitativa – se necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto.

Esses fatos sugerem que, no caso brasileiro, o pressuposto de uma des-hierarquização na condução da ação estatal pode não se confirmar. Ao contrário do que afirmam Agranoff e McGuire (2001), o paradigma da autoridade organizacional burocrática parece continuar válido nas relações interorganizacionais da implementação de políticas públicas, na medida em que se encontra instituída a figura do “dono do recurso” e este vai exigir resultados e

ações de acordo com seus interesses (ditos públicos), além da prestação de contas, como explícito no dispositivo constitucional citado.

A disposição constitucional tende a fazer com que se seja instituída uma relação de poder sobre os demais membros do arranjo interorganizacional para implementação do programa público, ainda que não se configure uma estrutura hierárquica formal na constituição do referido arranjo.

A despeito do paradigma hierárquico que rege a gestão pública no Brasil, a ampliação dos espaços de participação na formulação e implementação de políticas públicas pode ser observada como uma decorrência da limitação do aparelho do Estado para lidar com a crescente complexidade da esfera pública (KLIJN, 2005), do aumento da pressão por participação social (PECI, 2002) e do imperativo da conquista da legitimidade democrática da ação estatal, como mandamento explícito no texto constitucional brasileiro.⁷ Equivale a dizer que a necessidade de ampliação de espaços de participação, tanto na formulação como na implementação de políticas públicas, constitui, ao menos em alguns casos, fator determinante para o estabelecimento de arranjos interorganizacionais para implementação de políticas públicas.

Tais arranjos têm sido adotados ainda como solução para expandir a capacidade estatal de implementação de políticas públicas em um contexto de Estado que não produz nem entrega ele mesmo os serviços à sociedade, mas utiliza outras organizações para garantir a entrega de serviços e produtos das políticas públicas (KLIJN, 2005).

A amplitude das ações governamentais na entrega de serviços e produtos enseja, por meio de ligações verticais e horizontais, a participação de atores públicos, privados e da sociedade civil organizada; no caso dos públicos, os entes federados, seus órgãos e entidades integrantes da administração indireta; como atores privados, as empresas e, como sociedade civil organizada, são comuns referências a associações (PECI, 2002). É a existência dessa coletividade de atores e sua efetiva participação na formulação e consecução da ação estatal que determinam a legitimidade democrática da ação, como expresso no mandamento constitucional mencionado.

A implementação de políticas públicas é então afetada pela multiplicidade de atores envolvidos no processo e as consequentes numerosas representações de interesses. De acordo

⁷ Vide, por exemplo: Art. 204 II “As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas [...] com base nas seguintes diretrizes: II Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...] Art. 206 inciso VI O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] gestão democrática do ensino público na forma da lei.” (BRASIL, 1998).

com Jobert (2004), isso implica uma interação contínua entre as organizações instituídas por tais atores, assim como deve ser considerada a influência dos grupos beneficiários na condução das políticas públicas. Dessa forma, a autoridade política deve negociar e encontrar meios de acomodar os interesses das organizações e grupos que têm margem de autonomia de ação.

Na análise da implementação de políticas públicas, no que diz respeito a essa interação e participação dos atores no processo de implementação, Klijn (2005) mostra uma interessante diferenciação de perspectivas de análise ao expor que, enquanto os estudos clássicos tendem a focar os grupos de interesse e suas influências sobre as decisões, os propostos na perspectiva de “redes” tendem a focar os problemas e oportunidades de interações entre os atores para atingir os objetivos das políticas públicas.

O que se propõe neste estudo é observar tanto as estruturas que prescrevem e determinam as interações da perspectiva estrutural quanto as distribuições de poder e acomodação de interesses da perspectiva política, quer dizer, em relação à última perspectiva, uma análise política dos arranjos interorganizacionais que se formam para implementação de políticas públicas, o que implica a observação de relações de poder e influência nas decisões tomadas nesta fase. Cabe destacar que análises na perspectiva política são desenvolvidas de modo mais intensivo nos estudos sobre as fases de formação de agenda e de formulação de políticas públicas, nas quais os conflitos de interesse são o ponto central de sua conformação. No entanto autores como Matland (1995) enfatizam que existe o potencial de conflitos de interesse durante a implementação também e que, quanto a esses conflitos – que podem ocorrer tanto ao redor de fins quanto ao redor de meios, mesmo na fase de implementação –, a intensidade deles e como eles são resolvidos têm consequências para o processo de implementação.

Na observação e análise da distribuição de poder na tomada decisões da fase de implementação, assim como em outros aspectos da análise de políticas públicas, é preciso ter claro que, de forma concreta, a divisão do ciclo das políticas públicas em fases se revela útil como estrutura analítica, porém é necessário esclarecer que as decisões são tomadas ao longo de todo o ciclo da política pública em um *continuum* no qual a política pública é, a todo momento, reformulada.

Assim, as decisões tomadas na fase de formulação como elementos orientadores da implementação comumente sofrem modificações ao longo da fase subsequente, como resultado de decisões tomadas pelos implementadores. Estas, ao final do processo, acarretam

alterações nos resultados projetados na formulação (SUBIRATS, 1989; THEODOLOU, 1995).

Ainda que permeada por decisões, a fase de implementação se desenvolve de forma subordinada às decisões da fase de formulação (FREY, 2000). Contudo, a ação governamental na condução de políticas públicas não pode ser reduzida a regras gerais a serem cumpridas de forma mecânica pelos servidores do Estado, pois ela depende também da vontade dos atores com suas respectivas autonomias (JOBERT, 2004).

Para Jobert (2004) a ação governamental, então, deve buscar prever comportamentos e influenciar as ações dos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas para torná-los mais compatíveis com as exigências da ação pública. Tudo isso por meio da disseminação de referências comuns.

Além disso, parece relevante considerar o contexto político do país como fator de influência no nível de participação social e legitimidade democrática sob os quais são definidas e implementadas as políticas públicas.

A respeito desse contexto, destaca-se a observação de Arretche (2002) sobre a discricionariedade do Executivo federal ao longo da implementação. Segundo essa autora, o caso do Brasil é bastante ilustrativo de certa concentração de poder, dado que muito do poder decisório sobre o conteúdo das políticas públicas é transferido para o Executivo federal, cuja burocracia possui autoridade para traduzir leis e políticas por meio da definição de suas regras de implementação.

Acerca desse contexto, destaca-se também que, no caso brasileiro, há uma fragilidade democrática decorrente da tradição de baixa participação social resultante da baixa densidade institucional e das forças dominantes de elites classistas no processo de decisões políticas e de implementação (FREY, 2000). Contudo, o surgimento de grupos interessados na modernização do Estado e da sociedade (FREY, 2000) indicam um movimento de expansão democrática no sentido de construir uma participação social mais consistente.

Ainda que em um contexto de baixa participação social (FREY, 2000), a complexidade dos sistemas de ação pública não permite pensar um Estado burocrático no qual as instituições e a própria ação governamental sejam meramente limitados e regulados *a priori* pela lei (JOBERT, 2004). Esse engessamento legal, sobretudo o de caráter constitucional, seria mesmo inconveniente do ponto de vista democrático, uma vez que a discricionariedade necessária em função das mudanças de contexto se tornaria bastante limitada (COUTO, 2005).

Isso significa dizer que o arcabouço legal ou mesmo a construção de hierarquias, com multiplicação de instâncias coordenadoras não são suficientes para enfrentar a complexidade dos sistemas de ação pública. São necessários de fato normas compartilhadas e códigos comuns, ou seja, é necessária a construção compartilhada de referências comuns entre os atores envolvidos de forma a reduzir as tendências centrífugas presentes nos sistemas de ação pública (JOBERT, 2004).

Assim, a respeito da ação coletiva com participação social, destaca-se ainda que a necessidade de coordenação dela não pressupõe, necessariamente, atores responsáveis por ela. Existe a possibilidade de arranjos nos moldes de mercado ou associação solidária nos quais prevalecem a troca e os interesses comuns respectivamente, implicando coordenação mútua por meio de compartilhamento de informações e decisões. Contudo, a atribuição de responsabilidade pela ação coordenada a determinados atores é um pressuposto válido em contextos hierárquicos (WHETTEN, 1981; ALEXANDER, 1999).

Sobre os efeitos da participação dos atores no resultado das políticas públicas, Melo (2000) desenvolve a idéia de que a implementação não é apenas a fase subsequente à formulação. Ela pode ser entendida como um processo autônomo no qual decisões são tomadas pelos executores da política pública em razão de brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais e conflitos interjurisdicionais que caracterizam o espaço discricionário das decisões do agente implementador, as quais interferem nos resultados da política pública.

Esse espaço discricionário de decisão revela, então, possibilidades de aquisição e distribuição de poder entre os atores envolvidos na implementação das políticas públicas. Dessa forma, a inserção do componente político na estrutura analítica ora proposta pode ser estabelecida na caracterização da ação coletiva, por meio da mensuração da amplitude de participação social e distribuição de poder, sendo a estrutura esboçada conforme descrito na Figura 3 do item 3.4.

De fato, a habilidade política do agente implementador é considerada por Sabatier (1996), entre outras, como condição para efetiva implementação de políticas públicas, o que reforça a idéia da relevância do aspecto político na fase de implementação e na análise dos fatores que influenciam os resultados de uma dada política pública.

Apresentadas as perspectivas de análise da coordenação interorganizacional, a seguir são expostas as referências teóricas relativas aos contextos em que as relações interorganizacionais se desenvolvem, de modo a proporcionar uma percepção de como tais contextos condicionam a coordenação interorganizacional.

2.4 CONTEXTOS DE RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E COORDENAÇÃO

Whetten (1981) estabelece a compreensão da coordenação interorganizacional como uma extensão que parte de um simples acordo *ad hoc* entre duas organizações até a participação formal em conselhos de coordenação. Em seu trabalho, o autor destaca três estruturas de coordenação: o ajustamento mútuo, a corporação e a aliança.

A estrutura de ajustamento mútuo é apresentada como tipicamente de contexto de mercados, sendo que a coordenação é focalizada em casos específicos ao invés de focalizar um sistema abrangente de entrega de serviços. Nesse caso, a coordenação é conceituada como um processo de decisão e ação em conjunto no qual duas ou mais organizações participam com algum tipo de ajustamento mútuo, envolvendo uma meta coletiva. Diz respeito ao alcance de uma ação cooperativa e sinérgica para otimização dos resultados e envolve todo o processo, desde a articulação até as etapas finais da execução, isto é, a manutenção de prazos comuns, a suficiente homogeneização de objetivos e ações, o compartilhamento de informações e experiências e o gerenciamento dos mecanismos de coordenação (HALL, 2002).

A corporação, por sua vez, obtém a coordenação por meio da autoridade hierárquica formal da organização com a qual cada unidade membro busca contribuir para o alcance da meta interorganizacional. Nesse caso, há uma centralidade na relação, e a regulação é a principal forma de controle. A aliança consiste em uma categoria intermediária de estrutura que considera simultaneamente estratégias do ajustamento mútuo e da corporação.

De modo semelhante a Whetten (1981), Alexander (1998) estabelece uma tipologia diferenciada a qual considera que a coordenação interorganizacional é a identificação e gerenciamento da interdependência de um arranjo de organizações através de estruturas de coordenação interorganizacional para ajustar suas respectivas ações. Essas estruturas são definidas por ele, em três diferentes níveis, como a forma de mecanismo de coordenação que liga os centros de decisão de uma organização ou das organizações membros de um sistema interorganizacional.

Nessa perspectiva, Alexander (1998) expressa a possibilidade de ocorrência de modos de coordenação caracterizados como mesclados ou híbridos, que absorvem características de mais de um contexto. Tal situação seria possível nos limites entre um contexto e outro.

Basicamente a tipologia de estruturas de coordenação proposta por Alexander (1998) implica ligações formais ou informais baseadas em:

- a) hierarquia – explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade;

- b) mercado – relações de troca relacionadas a preço;
- c) associação solidária – ligações baseadas em confiança.

Quanto aos níveis que estruturam as relações interorganizacionais, as estruturas de coordenação podem ser identificadas da seguinte forma: no nível mais alto, é definida a meta-estrutura, que diz respeito ao contexto, envolvendo a relação interorganizacional como um todo e definindo as características básicas da interação entre as organizações que compõem o arranjo. Alexander (1998) estabelece, conforme exposto acima, três tipos de relações: as baseadas no mercado, que se caracterizam pelo ajustamento mútuo espontâneo, as baseadas nas relações hierárquicas, nas quais prevalece a autoridade como base para a ação, e as baseadas em relações solidárias, que têm como principal característica a utilização de valores compartilhados.

Considerada a ação estatal como foco da pesquisa, em adição aos tipos de contexto estabelecidos por Alexander (1998), propõe-se a consideração do contexto político, que teria características próprias que o diferenciam tanto do de mercado quanto do de hierarquia e associação solidária.

De acordo com Hawkesworth (2006), há quatro definições de política. A primeira, mais limitada, caracteriza a visão institucionalista da política, pois envolve apenas as atividades das instituições oficiais do Estado. A segunda, posta como argumento de superação da limitação da visão institucionalista, estabelece que a política é mais bem entendida como disputa pelo poder, de modo a permitir a expansão da investigação para além das agências estatais e a terceira, concebida no sentido de evitar as falhas das duas primeiras definições, estabelece uma visão pluralista da política como processo de acomodação de interesses. Já a quarta concebe a política como um sistema de autorregulação existente dentro de um ambiente social mais amplo que cumpre as tarefas necessárias ao ambiente social

Assim, torna-se relevante conceituar, explicitamente, o contexto político para lançar luzes sobre influências que vão além do ajustamento mútuo, do comando e do compartilhamento de valores, associados, respectivamente, aos contextos de mercados, da hierarquia e da associação solidária como explicitado por Alexander (1998), pois moldam as relações próprias da ação estatal, as quais ocorrem em torno da acomodação de interesses e das disputas por poder (HAWKESWORTH, 2006).

Ainda na discussão de níveis de estruturas de coordenação, Alexander (1998) apresenta as meso-estruturas, as quais abrangem um sistema particular de arranjo e se referem às formas assumidas pelo arranjo interorganizacional, sendo relativa ao nível da

implementação. Os exemplos propostos para formas de composição das redes solidárias seriam as tribos, clãs e comunas coletivas; para as relações baseadas em relações de mercado, são citadas as alianças, *joint ventures* e, nas relações baseadas em comando, encontram-se os programas e projetos.

No nível mais operacional, encontram-se as microestruturas de coordenação compostas por mecanismos de ligação dos centros de decisão, podendo estas ser formais, tais como as comissões, comitês coordenadores ou diretores e a força tarefa, ou informais como os contatos interpessoais em reuniões ou através de telefonemas, correspondências e informações compartilhadas.

Os tipos e finalidades dessas microestruturas, ou mecanismos de coordenação, são descritos de modo mais amplo e detalhado no item a seguir.

2.5 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Grandori e Soda (1995) também se preocupam com a questão dos mecanismos de coordenação. Embora sua abordagem se concentre em contextos de mercado, sua contribuição se revela igualmente pertinente para análise das relações interorganizacionais nos contextos das relações baseadas em associação solidária e comando. Para os autores, a rede interorganizacional é ela mesma uma forma de coordenação cuja diferenciação de tipos é dada pelo *mix* de mecanismos de coordenação utilizados para manter e equilibrar a integração das organizações envolvidas. Entre os mecanismos de coordenação descritos por Grandori e Soda (1995), que, em sua maioria, coincidem com os propostos por Alexander (1998), destacam-se, para os fins deste estudo, os seguintes:

- a) mecanismos de comunicação: estão presentes em todos os tipos de rede com maior ou menor intensidade e sua constância permite manter a cooperação. São exemplos desses mecanismos os contatos pessoais e telefônicos, as comunicações escritas, fax, memorandos e ofícios;
- b) mecanismos de decisão e negociação: propiciam uma maior interação entre os membros do arranjo interorganizacional, pois constituem espaços destinados a negociação, compartilhamento de informações e decisões conjuntas, exemplificados por juntas diretoras, comitês ou conselhos de representantes;
- c) coordenação e controle social: baseados em normas, reputação e controle entre os pares, aplicam-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam um

aspecto social (destaca-se que esse mecanismo não está associado ao entendimento de participação social que se refere à participação da sociedade civil nos processos de políticas públicas. Trata-se de um mecanismo utilizado no interior dos arranjos interorganizacionais, envolvendo quaisquer de seus atores numa situação de paridade);

- d) unidades e funções responsáveis pela ligação e integração: são órgãos como os departamentos específicos ou funções como a de gerente de projeto que assumem a responsabilidade de coordenação da rede. O administrador de projetos e a diretoria interligada são exemplos de unidades e funções organizacionais responsáveis pela coordenação e integração interorganizacional;
- e) assessoria comum: trata-se da formação de um corpo de especialistas ao qual se atribui a responsabilidade pela coordenação da rede. Quanto maior o número de organizações envolvidas e quanto mais centralizada é a rede, maior é a necessidade de um corpo administrativo comum como uma estrutura de coordenação central;
- f) sistemas de planejamento e controle: são mecanismos que visam à manutenção da ação coordenada através do estabelecimento de metas e objetivos comuns. Dado que a execução da ação cooperativa revela o problema do controle do comportamento cooperativo, vale destacar que os sistemas de planejamento e controle baseados em resultados se mostram mais efetivos do que a supervisão hierárquica de comportamentos. Exemplo disso é o sistema de *franchising*;
- g) sistemas de incentivo: em contextos de atividades informacionalmente complexas, em que a medição de performance apresenta maior dificuldade, os mecanismos de incentivo se mostram mais efetivos na manutenção do comportamento cooperativo entre as organizações que compõem a rede. Nesse sentido, o direito de propriedade partilhado é comumente aplicado nas redes de pesquisa e desenvolvimento;
- h) sistemas de informação: sistemas automatizados através dos quais as informações podem ser geradas, armazenadas e compartilhadas. Por ocasionar significativas reduções de custos e viabilizar a integração de redes extensas que, de outro modo, dificilmente seriam possíveis, têm se tornado um importante mecanismo de integração horizontal.

Ao levar em consideração as perspectivas e aspectos anteriormente descritos, a análise das abordagens das relações interorganizacionias com foco na coordenação pode ser estruturada em um encadeamento de unidades de análise que partem da visão institucionalista da constituição do arranjo interorganizacional e se estendem aos mecanismos de coordenação que condicionam o comportamento coletivo.

A seguir, no capítulo 3, se apresentam as opções metodológicas para realização da pesquisa, com descrição da operacionalização dos conceitos e referência aos seus limites.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são explicitadas as opções metodológicas que orientaram a condução desta pesquisa por meio: do detalhamento da caracterização geral da pesquisa, da estratégia de investigação adotada, da estrutura analítica formulada e sua operacionalização, dos procedimentos da coleta e análise dos dados e ainda com a exposição das limitações da investigação.

3.1 ESTRATÉGIA DA PESQUISA

A mencionada complexidade do objeto de análise exigiu também complexidade em sua abordagem, com a adoção de duas estratégias complementares de pesquisa, como se descreve e justifica a seguir.

Para responder à pergunta de pesquisa e viabilizar a consecução dos objetivos pretendidos, ou seja, caracterizar a coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas federais e apontar possíveis variáveis ou configurações de variáveis relevantes para o sucesso da implementação, foram adotadas duas estratégias complementares. A primeira, e principal, foi o estudo comparativo e a segunda, e complementar, o estudo de caso, conforme detalhado à frente.

A opção de utilizar estratégias complementares foi feita em razão de ter sido observado que os programas públicos são organizados e implementados por meio de um conjunto de ações, ou seja, são as ações concretas que conferem operacionalidade aos programas e às políticas públicas por eles compostas. É na condução dessas ações que se desenvolvem os processos de coordenação interorganizacional na implementação de um dos programas. Foram os processos de coordenação interorganizacional vistos por seus distintos atores o objeto de interesse do estudo comparativo, ou seja, os casos comparados foram processos específicos de coordenação interorganizacional realizados no contexto de programas públicos específicos.

Sobre a adequação e utilidade do método comparativo como estratégia de pesquisa sobre políticas públicas, Peters (1998b) esclarece que sua relevância reside no fato de que, no mundo real, a ação de governar e as próprias políticas são tão significantes que não permitem ao pesquisador manipular instituições ou legislações apenas para ver o que acontece, tal como é possível fazer em outros campos da ciência, por meio de métodos experimentais. É no

sentido de viabilizar a pesquisa em áreas em que a experimentação não é uma opção disponível que se destaca a utilidade do método comparativo.

Barzelay (2001) também destaca o uso do método comparativo como adequado à pesquisa em administração e políticas públicas, ao afirmar que uma convergência na desenho da pesquisa, especificamente, na definição dos resultados dos casos, na seleção de estruturas explicativas e na utilização de métodos comparativos, poderia promover um rápido avanço da pesquisa nessas áreas.

O método comparativo envolve a investigação de múltiplas unidades de análise com o intuito de ressaltar diferenças e similaridades (RAGIN, 1987). Dentro de uma visão estritamente metodológica, trata-se de identificar ordem na complexidade típica das ciências sociais e sua diversidade de casos. Para Ragin (1987), há duas formas possíveis de fazê-lo. A primeira diz respeito à tentativa de construção de tipologias empíricas úteis, cuja importância é o estabelecimento de limites de comparação, por meio da identificação de diferenças e similaridades entre casos. A segunda forma, que é utilizada nesta pesquisa, busca identificar as distintas combinações de múltiplas causas decisivas que apresentam os mesmos resultados em diferentes casos. Trata-se da utilização do método comparativo para apreender a ocorrência da *equifinality* ou *multiple causality*, situação em que diferentes arranjos de variáveis independentes podem conduzir a um mesmo resultado em casos distintos (GEORGE, 2005). Nesse sentido, a análise comparativa permite identificar a complexidade causal por meio da identificação de condições necessárias e/ou suficientes para um dado resultado.

Para efeitos desta pesquisa, a comparação é feita entre experiências de coordenação interorganizacional presentes na implementação de tais programas públicos, que, conforme definições do Manual de Elaboração de Programas – Plano Plurianual 2004-2007/versão 2006 (BRASIL, 2005) da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, são operacionalizados pelas ações que os constituem.

Dessa forma, a estratégia comparativa utilizada nesta pesquisa envolveu a identificação de aspectos da coordenação na implementação de um número específico de programas públicos federais previstos no plano plurianual 2004-2007 e depois a comparação dos casos entre si. Significa utilizar técnica qualitativa por meio de análise comparativa dos casos com a estrutura analítica construída em bases teóricas, bem como dos casos entre si.

Como estratégia complementar de pesquisa foi utilizado o estudo de múltiplos casos para obter dados complementares relevantes ao processo de implementação dos programas públicos, sendo os casos de interesse os próprios programas. Partiu-se da premissa de que

características dos programas e ações específicas afetariam o processo de sua coordenação e contribuiriam para a interpretação dos resultados obtidos com respeito a esses processos, sendo considerado indispensável também conhecer os programas e ações em que os respectivos processos de coordenação se inserem. Os casos nessa segunda estratégia foram os próprios programas cujos processos de implementação foram observados no estudo comparativo.

A operacionalização das duas estratégias de pesquisa será explicada mais detalhadamente nas seções relativas à seleção dos casos, aos instrumentos de coleta, e à análise dos dados.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Nesta seção se apresenta uma breve caracterização da pesquisa em termos de sua finalidade, alcance temporal, natureza da evidência e fontes da evidência.

Em relação à sua finalidade, a pesquisa foi de caráter exploratório e descritivo, visto que pretende fornecer uma visão geral do tema e ainda propor bases e direções para futuras pesquisas. Nesse caso, procura-se uma visão geral da coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais a partir de uma estrutura analítica estabelecida em bases teóricas, assim como se propõe a descrever tal coordenação nas perspectivas componentes da estrutura analítica anteriormente descrita. O caráter exploratório também se refere a fato de que esse tema, na experiência brasileira de implementação de programas públicos federais, permanece até aqui inexplorado, ao menos como tema central de pesquisa.

Quanto ao alcance temporal, a pesquisa foi de natureza seccional, pois focalizou um período definido, delimitado pelo período de implementação de programas públicos na vigência do PPA 2004 a 2007. As seguintes premissas e critérios embasaram essa opção:

- a) O período determinado viabiliza a análise de um processo acabado, permitindo visão geral do desenvolvimento da implementação dos programas componentes da pesquisa e das avaliações de seus resultados;
- b) O PPA 2004 – 2007 já possui avaliações de resultado disponibilizadas pela Secretaria de Planejamento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento;
- c) O período escolhido retrata a experiência recente em coordenação interorganizacional da implementação de programas públicos federais brasileiros.

Sobre a natureza e fontes da evidência, observa-se que se trata de uma pesquisa cujo caráter de evidência é qualitativo. A pesquisa utilizou uma combinação de fontes de evidência que incluíam tanto dados primários quanto secundários. Os dados primários foram levantados por meio de questionários (como instrumento principal), entrevistas semiestruturadas e contatos telefônicos devidamente registrados, já os dados secundários foram obtidos por meio da análise documental, sobretudo de relatórios de gestão, relatórios de avaliação, bases de dados do portal da transparência do governo federal e do Sistema SIGA do Senado.

3.3. SELEÇÃO DOS CASOS

A unidade de análise de interesse do estudo é o arranjo interorganizacional para implementação de programas públicos contidos no PPA 2004-2007. Para observar o fenômeno de interesse, como mencionado, consideraram-se dois tipos de casos. O primeiro, utilizado na análise comparativa, refere-se a experiências de coordenação interorganizacional no âmbito da implementação de programas públicos federais de caráter finalístico. O termo “finalístico” é entendido como “voltado à entrega de bens e serviços diretamente à sociedade” (BRASIL, 2004b). Isso porque, dada a presumida amplitude das ações desse tipo de programa, esperava-se que esses programas envolvessem maior número e maior variedade de arranjos interorganizacionais.

No decorrer da pesquisa, a definição de caso foi refinada. Cada caso utilizado na análise comparativa representa uma experiência de coordenação de ações de um programa finalístico incluído no PPA 2004-2007. Esse refinamento se deu em razão ter sido observado que programas têm seu modo de gestão organizados e são implementados por meio de suas ações componentes. Detalha-se a seguir como foram selecionados os casos específicos de coordenação interorganizacional que compõem o estudo.

Foram inicialmente escolhidos como fonte de casos potenciais 24 programas no âmbito dos prioritários do PPA 2004-2007, número reduzido em função das respostas obtidas aos questionários, como será explicitado nesta seção. Entraram na análise comparativa, então, trinta casos de experiências de coordenação relativos a dezesseis programas públicos federais de natureza finalística.

Esses números, ou seja, o número de experiências de coordenação selecionadas, e o número de programas pesquisados, bem como sua natureza social foram determinados em função das respostas obtidas por meio dos questionários direcionados a diferentes atores

envolvidos nos arranjos interorganizacionais para implementação de programas públicos, incluindo órgãos e entidades dos governos federais, estaduais e municipais e ainda do terceiro setor. Não foram obtidas respostas de representantes da iniciativa privada, contudo informações sobre sua participação constam dos dados obtidos de questionários dos demais respondentes e ainda das entrevistas e da pesquisa documental.

Os critérios de escolha dos casos se referem a experiências de coordenação de programas priorizados em função do plano de desenvolvimento do país de caráter finalístico. Tais critérios relacionam-se à presença de complexidade interorganizacional em função da diversidade da composição dos membros do arranjo de implementação, bem como levam em consideração os resultados de implementação dos programas de modo a viabilizar a análise das relações entre tipos específicos de coordenação interorganizacional e os resultados de implementação. São eles:

- a) Programas integrantes do rol de programas prioritários, por pressupor maior atenção por parte dos atores governamentais aos processos de implementação;
- b) Programas finalísticos, como já justificado;
- c) Ações que envolvessem a participação de outros ministérios, outros níveis de governo e/ou outros parceiros, de modo a caracterizar um arranjo interorganizacional para implementação de política pública;
- d) Disponibilidade de informação sobre o grau de implementação alcançado em termos de metas físicas atingidas, de modo a permitir análise de possíveis padrões de coordenação e o desempenho do processo de implementação do programa.

Para identificação dos casos de coordenação interorganizacional, como mencionado, foram inicialmente selecionados 24 programas para aplicação dos questionários eletrônicos. Da lista de programas inicialmente selecionados, como será relatado na seção que trata da coleta de dados, foram retirados os programas sobre os quais não foram obtidas informações por meio do questionário eletrônico e, como consequência, sobre cujos processos de coordenação interorganizacional não foram obtidas informações.

O segundo tipo de caso se refere a programas públicos federais finalísticos os quais foram utilizados em estratégia complementar de estudo de casos de modo a ampliar a compreensão do fenômeno, por meio da análise de dados que se referem não somente à experiência de coordenação interorganizacional, mas ao processo de implementação dos programas como um todo, do qual faz parte a coordenação interorganizacional.

3.4 CONCEPÇÃO DA ESTRUTURA ANALÍTICA

Conforme indicado por Ragin (1987) como forma de estabelecer limites de comparabilidade, como será discutida no capítulo 4, a estrutura analítica delineada nesta pesquisa tem como objetivo estabelecer os aspectos que, em tese, compõem o caráter da ação coletiva coordenada com a finalidade de, como ponto de partida, constituir instrumento de comparação útil à compreensão da coordenação interorganizacional.

Cabe esclarecer que a estrutura analítica utilizada na condução da pesquisa constitui apenas uma simulação teórica, visto que a noção de estrutura aqui utilizada não se refere à realidade empírica como cópia fiel desta, trata-se de um modelo simulacro, proposto para ser útil na explicação da realidade concreta como resultado da estrutura (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977). Dito de outra forma, é uma tentativa de simplificar a realidade, representando-a em um estrutura que não corresponde diretamente à realidade, mas caracteriza uma representação fidedigna e mais explicativa (DEMO, 2000).

Assim, a estrutura analítica em discussão não possui, na sua proposição, a pretensão de ditar as relações entre seus elementos como fato incontestável, ao contrário, propõe-se a servir como instrumento norteador para as pesquisas empíricas que possam testar relações de dependência e causalidade e, assim, possibilitar avanços teóricos.

Como consequência dessa lógica de utilidade instrumental, as pesquisas empíricas decorrentes podem até mesmo indicar a falsificabilidade⁸ da própria estrutura analítica em questão, cuja pretensão é de fato servir como ponto de partida, de modo a apontar falhas ou novas relações. Essa possibilidade de verificação é destacada como requisito da construção teórica que, em vez de se impor como verdade absoluta, mostra-se passível de verificação.

Como proposto no projeto da pesquisa, em estágio posterior ao estabelecimento da estrutura analítica em bases empíricas, foi possível estudar e descrever o caráter da coordenação interorganizacional observada na implementação dos programas componentes do estudo. No sentido do que propõe Barzelay (2001) sobre o benefício para o desenvolvimento da pesquisa, por meio da convergência na utilização de projetos de pesquisa estruturados de maneira similar e seleção de seus quadros explicativos, espera-se que a estrutura analítica aqui proposta possa, ainda, ser útil a pesquisas futuras relacionadas à coordenação

⁸ Citado como conceito adotado como critério de cientificidade de teorias proposto por Popper (1959), conforme explicitado por Demo (2005).

interorganizacional, como variável de impacto no resultado de políticas públicas implementadas por meio de arranjos interorganizacionais.

Neste estudo, tratou-se de estabelecer, a partir de distintas perspectivas de análise da coordenação interorganizacional, uma estrutura para abordar o tema da coordenação interorganizacional e delinear as inter-relações entre suas perspectivas de análise, de modo a permitir o exame do encadeamento dos fatores que delineiam a coordenação interorganizacional, com foco na implementação de políticas públicas.

Embora as perspectivas de análises da coordenação interorganizacional, especialmente em relação à ação estatal, sejam identificadas em estudos focados apenas em determinados aspectos, a abordagem do tema, a partir de uma estrutura analítica que envolva todas essas perspectivas, possibilita a visualização geral dos diversos aspectos condicionantes da coordenação interorganizacional, denotando a complexidade de análise e de consecução na ação governamental.

Para melhor visualização das abordagens e aspectos da constituição de arranjos interorganizacionais e ainda dos elementos que descrevem o caráter da ação coletiva coordenada, uma síntese dos aspectos considerados é apresentada na Figura 3. Vale ressaltar que diversas combinações são possíveis na descrição da realidade da implementação de políticas públicas.

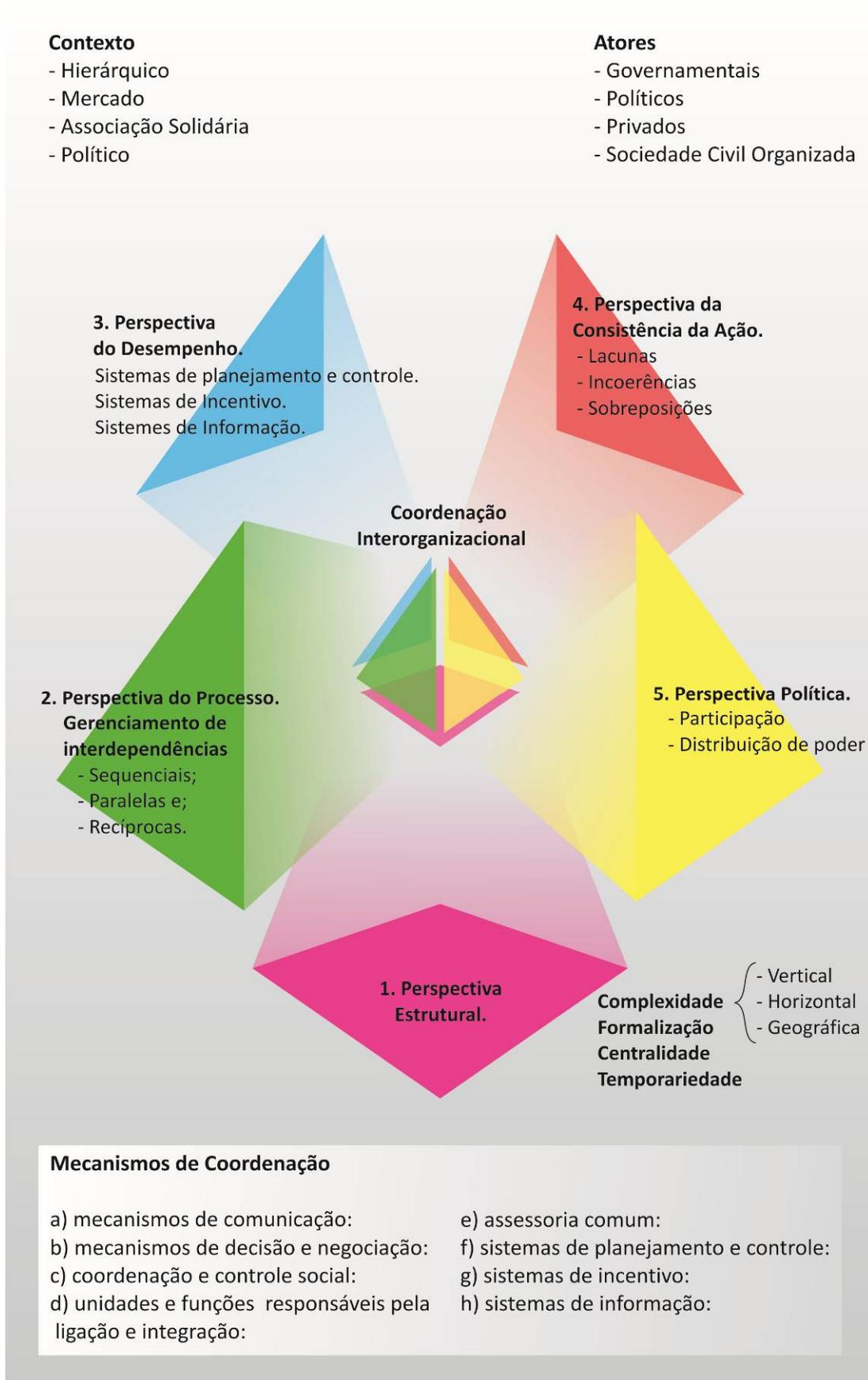


Figura 3 - Estrutura Analítica da Coordenação Interorganizacional

Fonte: Pesquisa bibliográfica em referências teóricas citadas no marco teórico

3.5 DESCRIÇÃO DOS ELEMENTOS DA ESTRUTURA ANALÍTICA

Tal como está proposta, a estrutura analítica considera que o contexto é uma dimensão das relações interorganizacionais, aqui entendida como aspecto significativo e mensurável de algum objeto/fenômeno, de modo geral, um agrupamento maior de características variáveis composto por diferentes variáveis.⁹ As razões de constituição dos arranjos interorganizacionais para implementação, por sua vez, são observadas como elementos do contexto e podem ser consideradas como uma variável independente em relação ao caráter da ação coletiva coordenada.

Os elementos (contexto, razões da constituição do arranjo interorganizacional e os tipos de atores) determinam as características de constituição do arranjo interorganizacional que, uma vez definidas, condicionam as escolhas específicas relativas à forma do arranjo, direção, temporalidade, formalização e centralidade dos relacionamentos, bem como dos mecanismos operacionais da coordenação interorganizacional.

Considerados como elementos determinantes da coordenação interorganizacional, o contexto em que se estabelecem as relações e suas razões de constituição, bem como os tipos de atores envolvidos, em tese, podem ser combinados de diversas formas. As mencionadas razões de constituição dos arranjos são, no contexto hierárquico, a autoridade; no de mercado, a troca; no de associação solidária, o interesse comum; e, no político, a distribuição de poder e a acomodação de interesses.

Da combinação de possibilidades dos referidos elementos, são decorrentes as opções relativas às perspectivas de análise da coordenação interorganizacional, quais sejam: as estruturas, os modos de integração vertical/horizontal, a temporalidade das relações, a centralização, a formalização, o gerenciamento das interdependências, a distribuição de competências, o acompanhamento do desempenho, a distribuição de poder, o modo de participação e, ainda, os mecanismos de coordenação pertinentes que, de forma conjunta, definem o caráter da ação coordenada coletiva.

Organizados em níveis, o primeiro elemento da estrutura analítica proposta destaca os contextos que influenciam a ação do arranjo interorganizacional, os quais podem ser de caráter hierárquico, de mercado, de associação solidária ou políticos. As relações interorganizacionais de interesse podem estar localizadas em um único contexto ou no limite

⁹ Conceito de dimensão explícito em notas de aula da disciplina Seminário de Pesquisa 2, ministrada pela Profa. Dra. Janann J. Medeiros. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA / UnB.

entre eles, ou seja, envolvendo características de mais de um contexto. As razões de constituição do arranjo são condicionadas pelo contexto em que está inserido.

No segundo nível da estrutura analítica, estão dispostas as variáveis que condicionam e determinam o caráter da coordenação interorganizacional, pois explicitam a integração vertical e/ou horizontal, os tipos de interdependência a distribuição de competências e as eventuais redundâncias, lacunas e incoerências decorrentes disso na implementação de programas públicos, assim como o acompanhamento do desempenho, a distribuição de poder em relação à acomodação dos interesses dos distintos atores envolvidos e aos espaços de participação.

As demais variáveis deste segundo nível referem-se à temporalidade das relações – caracterizadas como dinâmicas ou estáveis –, à centralização ou não dos relacionamentos no interior do arranjo interorganizacional.

As variáveis se referem, ainda, às estruturas de coordenação – na presente pesquisa focada na forma de programas –, assim como aos mecanismos de coordenação utilizados para a consecução da ação conjunta.

3.6 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

O esquema conceitual que estruturou todo o trabalho de coleta e análise dos dados encontra-se detalhado na descrição da estrutura analítica constante do item anterior, bem como da estrutura de códigos de indicadores de conceitos apresentados nos apêndices de A a C. Essa estrutura analítica viabilizou tanto o foco em variáveis quanto o foco em casos próprios da análise QCA.

Com respeito às variáveis, foram definidas dez variáveis ou condições que contribuem para o caráter da coordenação interorganizacional, sendo que apenas umas delas teve seu valor intencionalmente fixado, conforme a explicação abaixo. A estrutura analítica também serviu como base para a elaboração dos códigos utilizados no processo de análise documental e de entrevistas relativas a cada um dos casos estudados.

Como a pesquisa foi desenvolvida em torno da implementação de programas públicos federais, o formato do arranjo interorganizacional foi fixado como do tipo programa, de modo que o formato dos arranjos de coordenação interorganizacional não consta das perspectivas de análise ou do rol de variáveis investigadas.

Na sequência, as variáveis da pesquisa caracterizadas como não dicotômicas foram transformadas em várias variáveis dicotômicas que indicam a presença ou ausência de cada possível valor da variável. Como exemplo dessa lógica operacional, tem-se que a variável *razões de constituição do arranjo* foi convertida em sete variáveis categóricas que indicam a presença ou não de cada uma de seus possíveis valores nos arranjos interorganizacionais que serão pesquisados, ou seja, presença ou ausência de determinação legal, determinação hierárquica, interesse comum, meta comum, economia de escala, superação da fragmentação e otimização de resultados.

É essencial esclarecer também que nem todas as variáveis componentes da análise comparativa foram definidas como variáveis dicotômicas. Algumas delas foram convertidas em variáveis ordinais, que assumem valores de 1 até 5. Tal conversão só foi possível no caso de variáveis com opções excludentes. Caso houvesse possibilidade de ocorrência simultânea de valores não excludentes em uma mesma variável, esta foi transformada em diversas variáveis dicotômicas para cada valor da variável. Esse procedimento foi feito em função das exigências e disponibilidades operacionais do método de análise qualitativa comparativa *crisp* e do respectivo *software* empregado nesta análise, os quais foram descritos no método da pesquisa.

Assim, as variáveis originais foram:

V1 – contexto (hierárquico, mercado, associação solidária, político)

V2 – razões de constituição do arranjo (autoridade, meta comum, superação da fragmentação, troca, economia de escala, otimização de resultado, objeto comum)

V3 – atores (governamentais, políticos, privados e da sociedade civil organizada)

V4 – temporalidade das relações (estáveis, dinâmicas)

V5 – direção dos relacionamentos (verticais, horizontais)

V6 – centralidade das relações (centralizadas, descentralizadas)

V7 – formalização (alta formalização, baixa formalização)

V8 – espaço de participação (democrático, participação restrita)

V9 – distribuição de poder (concentrado, difuso)

Essas variáveis foram transformadas em 38 variáveis indicadores dicotômicas ou ordinais.

Variável dependente

V10 – resultado (implementação satisfatória / não satisfatória)

Neste ponto, é necessário esclarecer que a variável dependente resultado, anteriormente mencionada, faz referência ao resultado de implementação do programa público, definida como variável dicotômica que expressará se os resultados do programa atingiram, satisfatoriamente, as metas de implementação durante o período estudado, conforme dados do relatório de avaliação do Ministério do Planejamento.

A compreensão de resultado do programa aqui estabelecida está relacionada ao alcance das metas do programa, e não aos impactos deste, uma vez que se trata de uma avaliação do processo de implementação de programas públicos, e não dos programas em relação às mudanças provocadas pela intervenção na realidade sobre a qual atuam. (DRAIBE, 2004).

Para efeito do estudo comparativo, os valores dicotômicos desta variável foram arbitrados da seguinte forma: resultados iguais ou superiores ao cumprimento de 80% de metas físicas foram considerados satisfatórios (sucesso) e os inferiores a 80%, não satisfatórios (insucesso). A condição de sucesso foi arbitrada em execuções físicas iguais ou superiores a 80% do valor planejado, com base em dados dos relatórios de execução física dos programas. Esclarece-se ainda que todos os dezesseis programas, sobre cujos processos de coordenação interorganizacional foram recebidos dados, apresentaram índices de implementação acima de 50% do previsto.

Esse método de distinção de casos de sucesso e insucesso foi inspirado em mecanismo de gradação elaborado e aplicado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, para qualificar o cumprimento das metas físicas, na avaliação dos programas e da execução dos planos plurianuais.

3.7 COLETA DE DADOS

O levantamento de dados foi efetuado em quatro movimentos distintos, em momentos subsequentes ou simultâneos. O processo de levantamento de dados foi apoiado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento, responsável pelo processo de acompanhamento da execução e avaliação do PPA. O apoio se traduziu no encaminhamento dos questionários como pesquisa de interesse institucional da referida secretaria, indicação de respondentes, disponibilização de lista de contatos, espaço físico, computador e linha telefônica.

A pesquisa foi também apoiada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, por meio de encaminhamento de ofícios de solicitação de apoio a órgãos do Ministério do Planejamento, à Associação Brasileira de Municípios (ABM) e ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). O último colaborou com envio de correspondências às prefeituras envolvidas nos casos selecionados, manifestando apoio e solicitando a participação daquelas por meio de respostas ao questionário.

Quanto à sequência de movimentos relativos à coleta de dados, o primeiro deles refere à coleta de informações para seleção dos casos. Foram identificados, com o apoio da SPI, exemplos de programas que atendiam aos requisitos expressos no item “seleção de casos”. Para tal foram utilizados como subsídios os relatórios anuais de avaliação do PPA e informações relativas aos programas, tais como execução física e financeira, disponibilizadas pela SPI.

Nesse momento, foram elaboradas planilhas com a identificação dos programas e com o detalhamento das ações que os constituíam, assim como dos respectivos orçamentos previstos e executados. Também foram identificados os órgãos ou entidades envolvidas na execução de ações, de modo a viabilizar a obtenção de informações sobre os atores envolvidos na implementação das ações dos programas pesquisados.

Ainda nesse momento, foram verificadas as destinações dos recursos orçamentários de cada programa pesquisado, por meio de dados do SIGPLAN, com o objetivo de listar as organizações participantes da implementação dos programas pesquisados, a fim de caracterizar o elemento interorganizacional do processo de implementação. Também para a identificação de atores envolvidos, foram consultadas as bases de dados do sistema SIGABrasil do Senado Brasileiro (BRASIL, 2010b) e do Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2010a).

O segundo movimento da coleta de dados, por sua vez, diz respeito ao envio de questionários a pelo menos dois atores do arranjo interorganizacional de cada ação de cada um dos 24 programas públicos selecionados, entre eles, o coordenador do programa de acordo com a estrutura formal do modelo de gestão do PPA. A opção de incluir gerentes e coordenadores de ação teve o objetivo de favorecer a obtenção de informações do ponto de vista da coordenação central dos programas pesquisados.

Para a etapa de coleta de dados junto às coordenações centrais dos programas, foram enviados *e-mails* (aos respectivos endereços institucionais dos responsáveis cadastrados na lista de cadastro de gerentes e coordenadores de programas disponibilizada pela SPI) com o *link* dos questionários, que foram disponibilizados em link do governo eletrônico do Brasil a

225 atores envolvidos na coordenação dos 24 programas (gerentes de programa e coordenadores de ações, como mencionado). Contudo só foram obtidas respostas válidas de 16 dos 24 programas selecionados. Assim, continuou-se a pesquisa visando à coordenação interorganizacional nos dezesseis programas remanescentes, envolvendo nove ministérios e uma secretaria especial, conforme descrito no Apêndice E, os quais atendiam todos os requisitos de seleção de casos.

Com relação à obtenção de respostas dos atores externos à estrutura do governo federal, ou seja, dos demais atores envolvidos nas relações interorganizacionais de implementação de políticas públicas, além da solicitação de envio do *link* do questionário aos demais atores, feita no *e-mail* enviado às coordenações no nível federal, foram feitos contatos telefônicos com pelo menos três atores (entre municípios, estados, ONGs), relacionados a cada um dos dezesseis programas para os quais foram obtidas respostas das respectivas coordenações federais. Esses contatos foram realizados para conseguir a indicação de pessoas que pudessem responder ao questionário eletrônico. Os atores contatados nesta fase foram selecionados na base de dados recolhidos do portal da transparência e do sistema SIGABrasil do Senado brasileiro, que detalha distribuição de recursos por ação. Em suma, houve um total de 30 respostas ao questionário, sendo três delas relativas a coordenação de ações no âmbito estadual da coordenação dos programas. Os respondentes dos questionários incluem gerentes e coordenadores de programas no âmbito federal, coordenadores estaduais de programas e responsáveis pelo programa em organização da sociedade civil organizada.

Informações úteis à pesquisa foram prestadas durante esses contatos telefônicos. Tais dados foram registrados e integrados à base de dados da pesquisa, conforme pode ser constatado no exemplo de registro constante do Apêndice H e ainda no capítulo relativo à discussão e análise dos referidos dados, o qual discute as possíveis explicações para a baixa participação desses atores no fornecimento de elementos para a pesquisa.

Em um terceiro movimento, realizado simultânea e posteriormente à aplicação dos questionários, ocorreu a pesquisa documental, cujo objetivo foi subsidiar as análises qualitativas sobre a constituição dos arranjos, atores, grau de formalização, hierarquização, direção dos relacionamentos, nível e qualidade da participação social. Nesta etapa, levantaram-se dados sobre cada um dos programas cujos processos de coordenação interorganizacional entraram no estudo em relatórios de avaliação dos programas públicos pesquisados, em estudos técnicos realizados por órgãos do governo federal sobre esses programas e ainda nos documentos de prestação de contas e de relato de suas ações, tais como relatórios de atividades conforme fontes citadas ao longo do texto da pesquisa.

O quarto movimento de coleta de dados, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com coordenadores de ações no nível federal, foi executado posteriormente à aplicação dos questionários no intuito de complementar as informações levantadas por outros meios, eliminar possíveis lacunas de informações e prover informações adicionais para melhor interpretação dos demais dados coletados. Os objetivos dessas entrevistas visavam corroborar os dados advindos dos questionários e da pesquisa documental e obter mais detalhes acerca do processo de implementação dos programas públicos pesquisados que permitiriam entender os dados sobre coordenação interorganizacional neste processo.

3.7.1 Instrumentos da Coleta de Dados

Como instrumentos de coleta de dados, foram utilizados um questionário, um roteiro de pesquisa documental, um roteiro de entrevista semiestruturada, um formulário de registro de contatos telefônicos e planilhas (*vide* Apêndices H, I, J e L) com previsão/execução orçamentária (*vide* Anexo A).

Essa diversidade de instrumentos foi utilizada da seguinte forma: os dados obtidos por meio do questionário viabilizaram a construção da matriz que serviu à análise comparativa, já os dados da pesquisa documental, dos contatos telefônicos, entrevistas e planilhas com previsão/execução orçamentária propiciaram informações adicionais para esclarecer os achados da análise comparativa e insumos para a interpretação deles.

O questionário mencionado, que consta do Apêndice I, foi elaborado a partir dos conceitos da estrutura analítica e aplicado em meio eletrônico, utilizando o guia livre do governo eletrônico e *software PHP Surveyor* para desenvolvimento do questionário e geração do banco de dados.

O banco de dados obtido, por sua vez, foi exportado em planilha Excel compatível para uso com o TOSMANA (*Tool for Small N Analysis*), *software* de análise comparativa desenvolvido por Lasse Cronqvist, disponível em: www.tosmana.net/.

Para construção desse banco, cada uma das perguntas do questionário, exceto as de identificação, elaboradas a fim de obter dados sobre as variáveis da pesquisa constituiu uma ou mais colunas do banco de dados, já que algumas variáveis foram transformadas em dicotômicas ou ordinais, conforme descrito no subitem 4.5.

Os dados secundários coletados por meio de pesquisa documental, por sua vez, foram submetidos a processo de codificação de indicadores por meio de uma estrutura de códigos

relacionados aos conceitos fornecidos pela referência teórica (MILES; HUBERMAN, 1994). Do mesmo modo, os dados das entrevistas foram organizados por meio de folhas auxiliares de codificação de dados (*vide* Apêndice K).

Os códigos funcionam como rótulos para indicar significados dos dados coletados durante a pesquisa e caracterizam uma teia conceitual com definições operacionais que inclui os significados mais importantes e suas características constitutivas (*vide* Apêndices A a C).

As definições apresentadas nas tabelas serviram também de suporte aos respondentes no momento do preenchimento do questionário, pois foram apresentadas em campo específico de ajuda. Do mesmo modo, os códigos de indicadores de conceitos foram úteis na organização e análise dos dados como descrito na seção seguinte.

3.8 ANÁLISE DOS DADOS

Como consequência da adoção de duas estratégias de pesquisa combinadas, também a análise de dados foi feita de duas formas distintas e complementares. A primeira forma envolve a análise dos dados do questionário por meio do QCA e a segunda forma implicou a análise de dados do estudo de casos por meio da pesquisa documental, entrevistas e contatos telefônicos, conforme se descreve a seguir (*vide* quadro de relacionamentos entre perspectivas de análise, variáveis e fonte de dados no Quadro 3).

3.8.1 Método QCA

A primeira forma de análise, como já dito, consistiu na aplicação da análise comparativa dos dados do questionário, para tanto foi utilizado o método QCA. Ele envolve a utilização do *software* de análise comparativa, para obtenção de equações lógicas que apresentem as condições necessárias ou suficientes para um determinado resultado selecionado pelo pesquisador. Esse procedimento será descrito detalhadamente a seguir.

O momento inicial da aplicação do método se refere à descrição da coordenação interorganizacional de cada caso por meio da comparação do caso com a estrutura analítica,

ou seja, a caracterização de cada caso em termos de valores dicotômicos ou ordinais¹⁰ para cada variável da estrutura analítica obtidos nas respostas ao questionário. Em seguida, compararam-se os casos por meio do método *theoretical set* proposto por Ragin (1987), a QCA propriamente dita. O método utiliza álgebra booleana para realizar a análise comparativa na base da presença ou ausência de condições que levam a determinado resultado da variável dependente. O QCA reporta, por meio de formulações lógicas, às configurações de condições necessárias e/ou suficientes para um dado resultado

Neste estudo, o método foi aplicado na versão csQCA (*crisp set Qualitative Comparative Analysis*),¹¹ que consiste em construir uma matriz em forma de tabela verdade, na qual as variáveis nominais independentes (condições) são alinhadas em colunas, assim como a variável dependente (resultado especificado). Dessa forma, os dados de cada caso são exibidos para mostrar, ao mesmo tempo, as combinações de variáveis independentes e o resultado a elas associado em cada um dos respectivos casos.

A tabela então expressa a combinação de condições de cada caso e seu respectivo resultado associado, assim cada caso é expresso em uma linha de modo que as condições presentes ou ausentes (variáveis independentes) sejam apresentadas em colunas, assim como o resultado (variável dependente) associado a cada caso específico. Vide exemplo na Tabela 1.

Tabela 1 – Exemplo de tabela Verdade

PROGRAMA	V 1	V2	V 3	...	VIN	RESULTADO DA IMPLEMENTAÇÃO
A	0	1	0			0
B	0	0	1			1
C	1	0	1			0
...						...

Fonte: Adaptado de Ragin (1987)

A partir dos dados da pesquisa e da utilização do *software* TOSMANA, específico para análises comparativas, foi possível fazer comparações fixando-se a variável resultado e as variáveis condições. Ressalta-se que o *software* utilizado nesta pesquisa permite que, a critério do pesquisador, qualquer das variáveis seja indicada como variável resultado e as demais como variáveis condição.

¹⁰ O uso de variáveis dicotômicas e ordinais caracteriza a versão *crisp* da QCA, a utilização de variáveis com intervalos de classe caracteriza a versão *fuzzy* da análise QCA (RAGIN, 2000).

¹¹ Análise com uso de variáveis dicotômicas ou ordinais, conforme descrito na nota anterior.

O mencionado *software* foi inicialmente desenvolvido por Charles Ragin (1987) com o uso de álgebra booleana, naquele momento denominado QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) e posteriormente reformulado e denominado TOSMANA (*Tool for Small N Analysis*) por Lasse Cronqvist, o qual viabilizou a utilização de variáveis ordinais (*multi-value minimization*), como incremento à análise por meio de variáveis dicotômicas, bem como da apresentação da interface por meio de telas em formato *Windows*.

Embora o QCA seja direcionado para análises de poucos casos (inicialmente idealizado para um número entre 5 e 50), a apresentação do TOSMANA (TOSMANA, 2007) ressalta que o *software* possibilita análises comparativas em estudos que envolvam numerosas variáveis dependentes e vários N (número de casos).

Como o estudo envolveu trinta casos de experiências de coordenação interorganizacional na implementação de ações de dezesseis programas públicos federais (N=30), com utilização de dez variáveis originais transformadas em 38 variáveis indicadoras dicotômicas ou ordinais, o método se mostra plenamente aplicável tanto em relação à confiabilidade dos achados quanto em relação aos objetivos da pesquisa.

É importante observar que a análise comparativa viabilizada pelo TOSMANA, caracterizada como método de análise qualitativo, dá-se em termos lógicos e não aritméticos, pois a álgebra booleana permite estabelecer que a combinação de distintas condições pode levar a um mesmo resultado. Dessa forma, o método se revela como instrumento útil à investigação da complexidade causal de um dado fenômeno (RAGIN, 1987).

Ilustrativamente, isso pode ser explicitado do seguinte modo, a soma das condições distintas em relação às variáveis V1, V2 e V3 das linhas A e C da Tabela 1 conduz a um mesmo resultado, logo expresso em álgebra booleana haveria:

$$V1 (o) + V2 (1) + V3(0) = V1 (1) + V2 (0) + V3 (1) = 0$$

Para construção de tais equações, a álgebra booleana utiliza tabelas verdade e operações lógicas tais como as que se descrevem por meio do exemplo a seguir. Neste caso, as letras maiúsculas indicam a presença de dada variável (condição) e as letras minúsculas sua ausência e a multiplicação de condições “AC” indica o “e” lógico e a soma (+) indica o “ou” lógico.

- $S = AC + Bc$

Assim, essa equação pode ser lida do seguinte modo: a presença da condição S é resultado da combinação da presença das condições A “e” C “ou” da presença da condição B combinada com a ausência da condição C.

Essas combinações de condições suscitam, então, a discussão do que são condições necessárias ou suficientes para um dado resultado. Assim, resulta que:

- $S=AC + Bc$ (nenhuma das condições é necessária ou suficiente por si só, pois o resultado implica distintas combinações de mais de uma condição);
- $S=AC +BC$ (neste caso C é uma condição necessária já que aparece nas duas combinações possíveis do resultado, mas não é, por si só, suficiente para resultado S, já que precisa ser combinada com outras condições);
- $S= AC$ (Nesta situação, ambos A C são necessários, mas não suficientes por si sós, pois precisam estar combinados);
- $S + A +Bc$ (Aqui A é suficiente, mas não necessário já que a combinação Bc também leva ao resultado S);
- $S = B$ (Por fim, neste caso, B é necessário e ao mesmo tempo suficiente para obtenção do resultado S).

Uma situação plausível, considerado um número grande de casos e variáveis, é a obtenção de equações longas e complexas para as quais é necessária a minimização lógica viabilizada pela verificação de similaridades e diferenças como se exemplifica a seguir.

$S = Abc + ABc$ – isso significa que a presença ou ausência de B não é determinante para o resultado S, então esta equação pode ser minimizada e reescrita como $S = Ac$ que são as condições comuns às duas combinações apontadas para o resultado S.

Outra forma de minimização é a propiciada pelo conceito de *prime implicant* utilizado por Ragin (1987). Trata-se de uma expressão booleana que implica outra, caso um membro do segundo termo seja um subconjunto do primeiro.

Ex. A implica Abc, sendo:

- A – países economicamente dependentes;
- B – economias centralmente coordenadas;
- C – indústria pesada

A respeito da utilização dos *prime implicants*, o *software* Tosmana possibilita análises com seleções automáticas de *prime implicants*, além de dar opção para escolhas do próprio pesquisador, para a construção das equações lógicas dos resultados da análise.

Por fim, a análise booleana permite observar que condições ou somatório de condições são diferenciais para determinados resultados e, dessa forma, permite estabelecer, em função

das similaridades e diferenças, padrões ou tipos de configurações de condições. Neste estudo, padrões ou tipos de coordenação interorganizacional encontrados nos casos pesquisados. Portanto, torna possível constituir uma tipologia descrita em bases empíricas, por meio da identificação das distintas configurações de variáveis que levam ao mesmo resultado.

Esse modo de construção de tipologia possibilitada pelo método QCA é, como informa Ragin (1978), sustentada na idéia de *property space* desenvolvida por Lazarfeld (1937) e elaborada por Barton (1955), na qual os tipos são propostos em função de combinações de seus atributos componentes.

Na aplicação do método ora proposto, as variáveis independentes operam como atributos e as combinações específicas da presença ou ausência de cada atributo em cada caso determinam tipos específicos associados a um dado resultado que podem se repetir ao longo das análises de vários casos.

Assim, foi possível explorar as relações entre os atributos que descrevem a coordenação interorganizacional e os resultados de implementação da política pública constantes dos relatórios periódicos de avaliação referentes ao cumprimento de metas (dados secundários). Esclarecer e corroborar essas relações foi tarefa empreendida na segunda forma de análise conforme descrito a seguir.

3.8.2 Estudo de casos

Como dito anteriormente, foram desenvolvidas duas formas de análise complementares. A segunda forma de análise diz respeito aos estudos de casos sobre os programas públicos para os quais se obtiveram dados relativos às experiências de coordenação interorganizacional na sua implementação. Nesse sentido, o estudo previu a utilização de estrutura de códigos relacionados aos conceitos da referência teórica, com identificação dos indicadores desses conceitos (*vide* Apêndices A a C). Tais indicadores permitiram identificar, entre os dados coletados em pesquisas documentais e em contatos telefônicos com implementadores, aqueles relacionados ao tema da pesquisa e lhe atribuíram significado dentro do contexto pesquisado.

Para ordenação e análise dos dados qualitativos da pesquisa documental, foram desenvolvidas folhas de sumário conforme apresentação dos Apêndice L. Nestas folhas, as informações são isoladas e codificadas para possibilitar a análise dos dados.

O mérito do exame qualitativo é, sobretudo, viabilizar um processo de triangulação

dos dados coletados por métodos distintos, neste caso, o questionário, a pesquisa documental e entrevistas. O objetivo desse processo é corroborar as conclusões através da comparação das evidências fornecidas pelas diferentes fontes de coleta de dados. Trata-se, então, de construir a confiabilidade da pesquisa e de suas conclusões (MILES; HUBERMAN, 1994).

Finalmente, o método implicou a comparação de cada caso com a teoria e a comparação entre os casos, o que caracteriza a opção pela análise comparativa de múltiplos casos. A opção por essa estratégia de pesquisa visa ao incremento da generalização de seus achados e, ainda, à obtenção de descrições mais sofisticadas com explicações mais robustas, por meio da visão dos processos e seus resultados em múltiplos casos (MILES; HUBERMAN, 1994).

Perspectiva	Variáveis de interesse	Dados
Estrutural	dimensões horizontal, vertical e dispersão geográfica; formalização, centralização e temporalidade das relações no processo de implementação.	Perguntas do questionário:
Processo	gerenciamento das interdependências (paralelo, sequencial, recíproca)	Dados da pesquisa documental
Desempenho	presença de medição de desempenho e utilização dos mecanismos de coordenação sistemas de planejamento e controle, sistemas de incentivo e sistemas de informação	Perguntas do questionário e dos estudos de caso, sobretudo da pesquisa documental
Consistência	sobreposições, lacunas ou incoerências na ação governamental	Dados dos estudos de caso, sobretudo da pesquisa documental
Política	distribuição de poder e da participação nos seus modos e volumes, mecanismos de decisão e negociação	Dados do questionário e dados dos estudos de casos

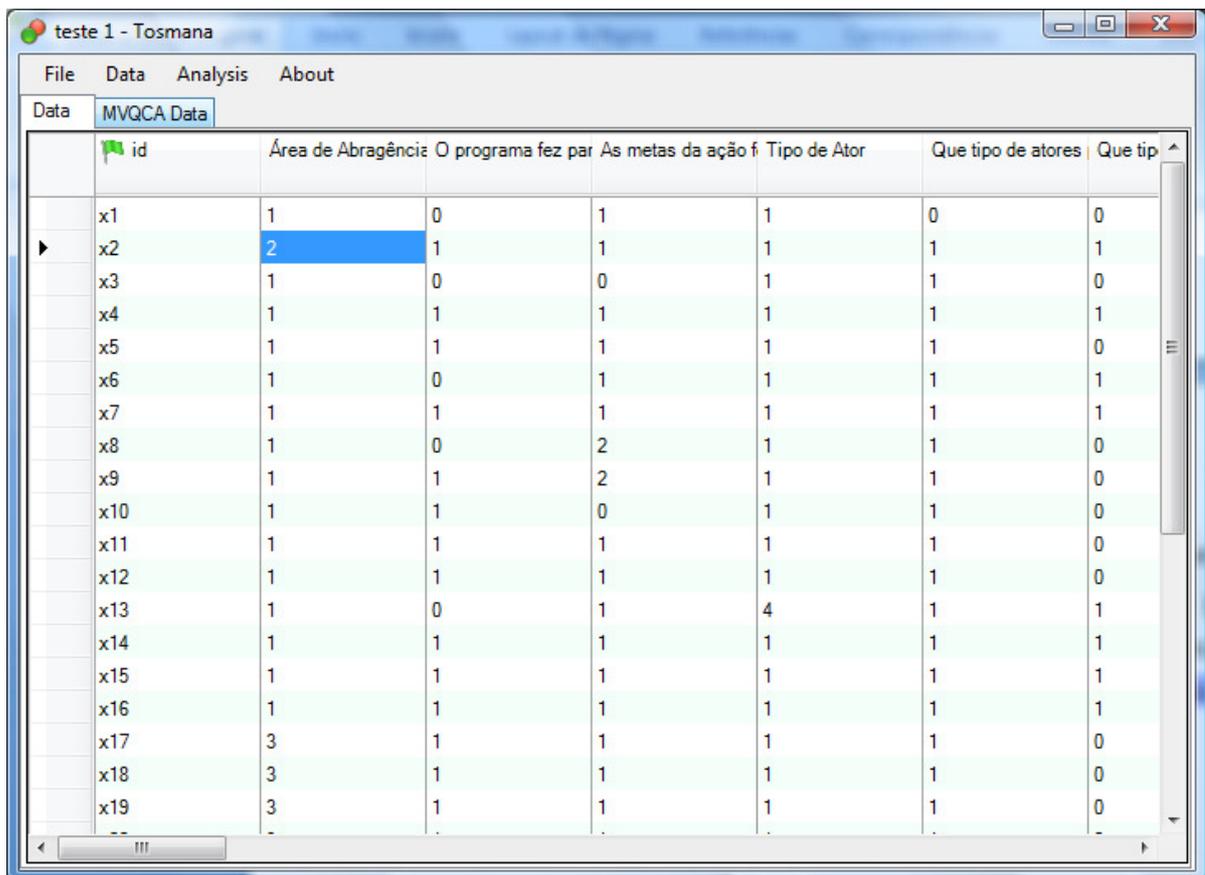
Quadro 3 – Perspectivas, variáveis e fontes de dados.

Fonte: Referencial teórico e metodologia da pesquisa aplicados pela autora.

3.9 UTILIZAÇÃO DO SOFTWARE TOSMANA

Para compreender melhor a operacionalização do método, a seguir é descrito, em linhas gerais, o modo de utilização do *software* Tosmana empregado na análise comparativa empreendida nesta pesquisa.

O momento inicial da utilização do software Tosmana é a construção ou importação dos dados em forma de tabela verdade, as duas opções são disponibilizadas pelo programa Tosmana. Esta matriz inicial deve conter uma coluna de identificação de casos (ou *case descriptor*) e de uma primeira linha de identificação das variáveis, conforme se observa na figura 4, a seguir. Nesta pesquisa, esta tabela representa uma matriz de 33 linhas por quarenta colunas, incluindo a linha e colunas de identificação de casos e variáveis.



The screenshot shows the 'teste 1 - Tosmana' window with a menu bar (File, Data, Analysis, About) and a 'Data' tab labeled 'MVQCA Data'. The main area displays a table with the following data:

id	Área de Abragênci	O programa fez par	As metas da ação f	Tipo de Ator	Que tipo de atores	Que tip
x1	1	0	1	1	0	0
x2	2	1	1	1	1	1
x3	1	0	0	1	1	0
x4	1	1	1	1	1	1
x5	1	1	1	1	1	0
x6	1	0	1	1	1	1
x7	1	1	1	1	1	1
x8	1	0	2	1	1	0
x9	1	1	2	1	1	0
x10	1	1	0	1	1	0
x11	1	1	1	1	1	0
x12	1	1	1	1	1	0
x13	1	0	1	4	1	1
x14	1	1	1	1	1	1
x15	1	1	1	1	1	1
x16	1	1	1	1	1	1
x17	3	1	1	1	1	0
x18	3	1	1	1	1	0
x19	3	1	1	1	1	0

Figura 4 – Tela do *software* Tosmana com matriz de dados
Fonte: Tosmana (2007)

Em seguida, na janela de análise de dados, como se observa na figura 5 logo a seguir, o campo *not used* apresenta todos os rótulos das colunas da matriz que são transportadas com setas para os campos *case descriptor* (coluna de identificação dos casos), *Outcome*, que indica

em função de qual variável será feita a comparação entre os casos, e ainda para o campo *conditions* (variáveis condições da análise comparativa).

Após essas definições em termos de variáveis, é possível solicitar que seja explicada a alternativa selecionada da variável *outcome* (0 ou 1 ou valores ordinais se for o caso), excluindo ou não contradições, casos sem valor de entrada na variável *outcome* (*missing outcome*) e remanescentes lógicos (*remainders*). Os últimos cumprem função especial na análise, pois são utilizados para obter maior parcimônia nos resultados das equações lógicas, quando necessário. Sua utilização importa em efetuar a minimização, incluindo remanescentes lógicos, que, embora não sejam configurações de condições presentes nos casos pesquisados, são configurações de condições que em, termos lógicos, chegariam ao resultado que se deseja explicar e, por conseguinte, reduzem mais ainda as condições que explicam o resultado selecionado (RIHOUX; MEUR, 2008).

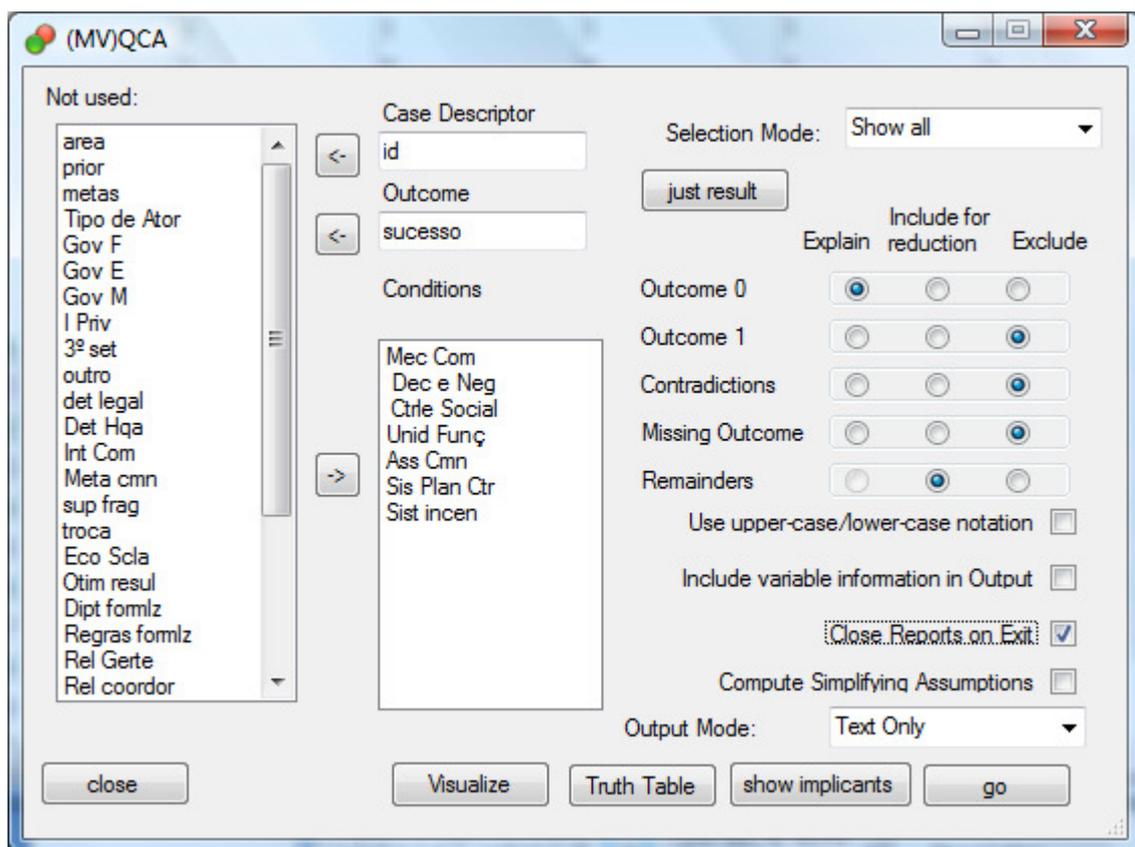


Figura 5 – Tela do *software* Tosmana com opções de análise
Fonte: Tosmana (2007)

Feito isto, solicitam-se os resultados e o programa, então, apresenta relatório com a indicação das possibilidades de somatório de condições que explicam o resultado indicado na

opção *explique resultado 0 ou 1 (explain outcome)*. (A título de ilustração vide relatório exemplo com análise comparativa incluindo cinco variáveis no Quadro 4).

O relatório traz, então, o valor para minimização (no exemplo, valor 1 da variável *outcome*), a relação de variáveis que fizeram parte da análise, a tabela verdade reduzida com a indicação de casos cujos dados são iguais em toda a linha e apresenta, ainda, os resultados por meio de expressões de álgebra booleana, como explicado no item 4.5.

Neste exemplo, por razões de organização e clareza, a análise simulada levou em conta apenas cinco variáveis, visto que, quanto maior o número de variáveis, maiores serão as expressões algébricas dos resultados. Cabe observar, ainda, que é possível realizar os mais diversos tipos de comparação de acordo com a seleção do tipo e número de variáveis para a análise.

Tosmana Report						
Algorithm: Graph-based Agent						
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Tese.tosmana						
Settings:						
	Minimizing Value	1				
	including	R				
Truth Table:						
v1:	Rel Gerte	v2:	Rel coordor			
v3:	Rel demais	v4:	proc decis			
v5:	Dec e Neg					
O:	sucesso id:	id				
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
4	4	4	2	1	1	x1
4	4	5	2	1	1	x2
5	5	5	4	0	0	x3
4	4	3	2	0	1	x4
2	1	1	2	1	1	x5
1	1	1	2	0	1	x6
1	4	4	2	1	1	x7
1	1	4	3	1	1	x8
1	4	5	2	0	0	x9
2	3	2	3	0	1	x10
3	3	3	4	0	1	x11
3	3	3	2	1	1	x12
1	1	3	2	0	1	x13
2	4	4	2	0	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	0	C	x17,x18,x19
3	3	3	2	0	1	x20
2	5	3	2	1	1	x21
3	2	3	2	1	1	x22
1	5	4	3	0	1	x23
2	2	4	3	1	1	x24
3	3	3	1	0	1	x25
5	3	3	3	0	1	x27
4	4	4	2	0	1	x28
6	4	2	2	1	1	x29
Result: (all)						
Rel Gerte{3,4,6}+ Rel coordor {1,3}+ proc decis{1,3}+ Dec e Neg{1}						
(x1+x2+x4+x11+x12+x20+x22+x25+x28+x29) (x5+x6+x8+x10+x11+x12+x13+x20+x25+x27)						
(x8+x10+x23+x24+x25+x27) (x1+x2+x5+x7+x8+x12+x21+x22+x24+x29)						
Created with Tosmana Version 1.301						

Quadro 4 – Exemplo de relatório de resultados da análise comparativa do *software* Tosmana

Fonte: Tosmana (2007)

Discussões adicionais sobre detalhes operacionais, utilidades e limitações da análise comparativa podem ser obtidas por meio da bibliografia relacionada em <http://www.compass.org/pages/announcements/compasssa.html>.

Ainda sobre o método e sua operacionalização, é importante ressaltar suas limitações, sobretudo as relativas à condução desta pesquisa, como o faz o tópico seguinte.

3.10 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS DA INVESTIGAÇÃO

A aplicação do método comparativo proposto por Ragin (1987), apesar de proporcionar análises mais sofisticadas sobre a complexidade causal presente nas ciências sociais, tem algumas limitações. A primeira delas diz respeito à imposição de utilização de variáveis dicotômicas, ordinais ou intervalares para construção das tabelas verdade que expõem a combinação de fatores associados a uma dada condição específica, quando de fato a realidade pode se mostrar mais complexa e as variáveis podem conter nuances que vão além dos valores dicotômicos, ordinais ou de intervalos.

Contudo, essa restrição não representa perda relevante, no caso específico desta pesquisa, dado que as variáveis aqui utilizadas se apresentam em escala nominal, o que permite um processo de transformação e variáveis para utilização com valores dicotômicos e ordinais, caracterizando a versão *crisp* da análise QCA. Além disso, considerada dessa forma, a utilização da versão *crisp* se mostrou mais adequada e relevante aos propósitos da pesquisa do que a versão *fuzzy* da QCA.

Outra limitação que merece destaque é o fato de que a análise comparativa da forma como está proposta, ainda que torne explícito o conjunto de condições associadas a um dado resultado ou condição final, não possui grande força explicativa a respeito da configuração de condições e sua relação com a variável dependente e, por isso, exige métodos de análise qualitativas complementares como as delineadas nesta pesquisa para dar mais robustez às explicações relacionadas aos achados da pesquisa.

No que diz respeito à factibilidade da pesquisa, houve uma limitação no processo de seleção dos casos, visto que o processo envolveu três movimentos de pesquisa de campo e, como descrito, esses movimentos ocasionaram a redução do número inicial pretendido. Contudo, dada a adequação do método de comparação por meio da álgebra booleana e equações lógicas a um reduzido número de casos, a referida redução não prejudicou a pesquisa, já que não se procura com o método uma generalização probabilística e a confiabilidade dos achados e a robustez das análises não foram afetadas.

Já no aspecto operacional da aplicação da QCA por meio da álgebra booleana, há uma possível fragilidade na utilização dos denominados remanescentes lógicos como recurso de obtenção de maior parcimônia na minimização lógica. Contudo, a utilização desse recurso é satisfatoriamente amparada pela teoria de conjuntos e pela lógica matemática, como explicam Rihoux e Meur (2008).

Feita a apresentação de como foram levantados e analisados os dados do estudo, tratar-se-á no próximo capítulo da discussão dos resultados aferidos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo são apresentadas as discussões relativas aos achados da pesquisa. Em primeiro lugar, descreve-se o modelo de gestão das políticas públicas federais no Brasil, seguida, de um breve relato de como as experiências de coordenação interorganizacional de implementação foca do estudo se inserem em programas e ações do PPA 2004-2007. A seguir, relatam-se os resultados da análise comparativa das experiências de coordenação interorganizacional nas cinco perspectivas de análise da coordenação interorganizacional identificadas no marco teórico, quais sejam: a perspectiva estrutural, a de processo, a de desempenho, a da consistência da ação estatal e ainda a política. Finalizada a discussão por perspectiva, são apresentados e discutidos os resultados da análise geral realizada com inclusão de todas as variáveis. Também são discutidos neste capítulo os contextos e os mecanismos de coordenação presentes na implementação dos programas públicos pesquisados.

4.1. O MODELO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL

No Brasil, a ação estatal é, por determinação constitucional, planejada por meio de três instrumentos específicos instituídos por leis de iniciativa do Poder Executivo e estruturados de forma subordinada conforme se apresenta a seguir, com base no art. 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

I - O Plano Plurianual – PPA Cujas leis de instituição deverão estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;

II - A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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;

III- A Lei Orçamentária Anual - LOA que deverá conter:

- a) 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;
- b) orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- c) o orçamento da seguridade social.

A Constituição de 1988 determina ainda que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais nela previstos devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

As imposições legais previstas no art. 165 da Constituição Federal estabelecem, então, o denominado orçamento programa que pressupõe o entrelaçamento entre planejamento, orçamento e gestão da ação estatal (SILVEIRA, 2002), cujo elemento de integração são os programas integrantes do PPA.

O pressuposto entrelaçamento mencionado está sustentado na elaboração de orçamentos que apresentam programas em consonância com o PPA e LDO, os quais devem ser hierarquizados por prioridades definidas pelos tomadores de decisão no vários níveis da hierarquia política (CAVALCANTE, 2007), o que, em geral, ocorre nas fases de construção da agenda governamental e formulação de políticas públicas.

Tais programas constituem unidades de gestão, e seus objetivos são articulados com as demandas a atender, problemas a resolver ou oportunidades a aproveitar relativas à sociedade (GARCES; SILVEIRA, 2004). Na fase de definição de orçamento, os referidos programas, de caráter plurianual, são organizados em ações anuais, com definição dos respectivos responsáveis e recursos disponíveis (CAVALCANTE, 2007).

No caso das políticas públicas federais no Brasil, a obrigatoriedade da integração ao plano plurianual determina um padrão de gestão de caráter estratégico que busca o alinhamento das ações governamentais aos objetivos de desenvolvimento propostos pelo Estado, apresentados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo (PARES; VALLE, 2006).

Além disso, é realçado o caráter de equacionamento transversal, na medida em que um dado programa pode envolver vários ministérios e instituições públicas. Nota-se a já mencionada idéia da mescla das jurisdições de competência¹² como forma de atuação. Observa-se, ainda, que a estrutura de coordenação dessa ação coletiva inclui uma coordenação central e unidades gestoras das ações, permitindo sua caracterização como uma estrutura de gestão e coordenação de conotação hierárquica.¹³

O modelo de gestão do PPA 2004 – 2007, apresenta uma estrutura formal representada por funções específicas, quais sejam, os comitês coordenadores de programas, gerentes de programas e coordenadores de ações.

¹² Vide parágrafo primeiro da introdução.

¹³ Vide descrição da estrutura de gestão e acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2004/2007 em seu manual específico (BRASIL, 2004b).

A primeira função se concretiza em forma de uma estrutura colegiada para decisões destinadas à integração de programas de um dado ministério e de entidades a ele vinculadas, ou seja, visa promover uma coordenação intrassetorial.

A segunda função, por sua vez, tem atuação transversal, uma vez que funciona como elemento de ligação entre os vários ministérios envolvidos em um mesmo programa; a terceira função opera como elemento coordenador de cada ação prevista no programa e atinente a um dado ministério.¹⁴

Cabe ressaltar que, conforme explicitado por Pares e Valle (2006), tanto o gerente de programa quanto o coordenador de ações são titulares de unidades administrativas com correspondência entre a competência institucional da unidade administrativa e o objetivo do programa ou a finalidade da ação, de modo a atribuir maior capacidade de ação aos responsáveis por programas e ações.

De fato, é o gestor da ação que se situa o mais próximo possível dela e, por esse motivo, tem como atribuição fornecer informações das metas físicas realizadas, restrições e oportunidades a fim de mobilizar os diversos atores em condições de cooperar (PARES; VALLE, 2006).

A estrutura formal de gestão do PPA prevê ainda a participação social, de acordo com as especificidades de cada programa, em seus comitês gestores, bem como a participação dos demais entes federados por meio dos pactos de “concertação”, para conciliação de interesses de diferentes níveis territoriais (BRASIL, 2004a) e no sentido de observar a legitimidade democrática desta possibilidade de participação.

Os planos plurianuais, a partir de 2000, são influenciados por princípios da nova administração pública (*New Public Management*) e deixam de ser orientados para o controle dos gastos públicos, passando a enfatizar o controle de resultados. Dessa forma, os programas que compõem o plano são estruturados em função de seus atributos, quais sejam: objetivos, público-alvo, indicadores e metas (CAVALCANTE, 2007). São esses atributos que, enfim, permitem a avaliação objetiva da implementação dos programas e seu resultados.

A elaboração dos programas do período de 2004 a 2007 contou com um manual de orientações, vários atributos e conceitos relativos aos programas e sua implementação são definidos no referido documento.

¹⁴ Idem nota anterior.

Dentro das diretrizes de elaboração de programas do PPA 2004 -2007, importa salientar que as formas de implementação são classificadas segundo os seguintes conceitos (BRASIL, 2004c):

1. direta – ação executada diretamente pela unidade responsável ou sob contratação desta, sem que ocorra transferência de recursos para outros entes da Federação (estados, Distrito Federal e municípios).

Exemplo: “Implantação de Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos – SMAPP”. Executada diretamente pelo Ministério;

2. descentralizada – atividades ou projetos, na área de competência da União, executados por outro ente da Federação (estado, município ou Distrito Federal), com recursos repassados pela União.

Exemplo: “Melhoria das condições habitacionais, de infraestrutura e de saneamento básico”. Executada por governos municipais com repasse de recursos da União;

3. transferência:

- a) obrigatória – operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal, aos estados, Distrito Federal e municípios.

Exemplo: “Transferência da cota-parte do salário-educação”;

- b) voluntária – operação especial que transfere recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência aos estados, Distrito Federal e municípios. Essas transferências destinam-se à execução de ações em áreas de competência dos estados, Distrito Federal e municípios.

Exemplo: “Assistência financeira para a melhoria da educação infantil”;

- c) outras – operação especial que transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não governamentais e outras instituições.

Exemplo: “Contribuição à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)”;

4. linha de crédito – ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.

Exemplo: “Financiamento para custeio de lavouras cafeeiras”. Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a estados e Distrito Federal, municípios e ao setor privado.

Esses são os conceitos operacionais do planejamento da ação estatal, os quais vão definir o modo de operação da gestão que é estruturada por meio desta institucionalidade. Isso significa dizer que a ação estatal é vinculada a todo esse aparato normativo, que é relativamente novo, já que a vinculação do planejamento da ação do ente federal ao seu orçamento é posterior à redemocratização. Afinal, foi a partir do PPA 2000-2003 que foi proposta a integração entre plano, orçamento e gestão. É a partir desse momento que o PPA é apresentado sob a forma de programas como unidades de gestão (ALMEIDA, 2006).

Para uma melhor compreensão do objeto de pesquisa a seguir é apresentado um resumo das experiências de coordenação interorganizacional comparadas na análise comparativa e sua relação com os programas públicos pesquisados.

4.2 PROGRAMAS E EXPERIÊNCIAS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAIS PESQUISADOS

Para apreender aspectos das relações interorganizacionais da implementação de programas públicos, considerou-se a implementação das ações que são em última análise a materialização os programs públicos. Deste modo, as percepções que compõem a análise comparativa são oriundas das experiências de coordenação de atores envolvidos na implementação de tais ações. As informações do questionário foram fornecidas por coordenações federais, Estaduais, Municipais ou do terceiro setor envolvidos na implementação (vide Quadro 5 a seguir).

CÓDIGO /PROGRAMA	CÓDIGO AÇÃO	EXPERIÊNCIA DE COORDENAÇÃO
1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	2A84- Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	Coordenação Federal da ação
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	8585 -Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão plena/Avançada	Coordenação Federal da ação
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	4245- Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (atualização)	Coordenação Federal da ação
0168 Livro Aberto	1521 – Instalação de Bibliotecas Públicas	Coordenação Federal da ação
0083 Previdência Social Básica	2571 - Orientação do Reconhecimento do Direito aos Segurados Referentes aos Benefícios Previdenciários	Coordenação Federal da ação
0083 Previdência Social Básica	Compensação previdenciária	Coordenação Federal da ação
1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	0852 Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância	Coordenação Federal da ação
0103 Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	8617 - Controle, Monitoramento e Avaliação das Aplicações do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	Coordenação Federal da ação
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	2621 – Relação Anual de ,informações sociais – RAIS	Coordenação Federal da ação
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	4784 Remuneração dos Agentes Pagadores e Operacionalizadores do Seguro Desemprego	Coordenação Federal da ação
1186 Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	Coordenação Federal da ação
0083 Previdência Social Básica	5092 - Implantação do Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade-SABI nas Agências da Previdência Social	Coordenação Federal da ação
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Financiamento ao Custeio de Hospitais Privados	Coordenação Federal da ação
0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	2383 - Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Coordenação Federal da ação
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	2060 - Ações Socioeducativas para Crianças e - Adolescentes em Situação de Trabalho	Coordenação Federal da ação
1385 Proteção Social Especial	2383 Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	Coordenação Federal da ação
0167 Brasil Patrimônio Cultural	7722 - Reforma do Complexo Museu Botânico e Biblioteca do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Coordenação Federal da ação
1375 Desenvolvimento do	5E24 - Reforma do Prédio de Pesquisa do Instituto	Coordenação Federal

Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	da ação
0052 Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade	Coordenação Federal da ação
0167 - Brasil Patrimônio Cultural	2630 – Preservação de acervos	Coordenação Federal da ação
0168 Livro Aberto	4100 - Pesquisas na Área do Livro, da Leitura e do Conhecimento Científico, Acadêmico e Literário	Coordenação Federal da ação
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	6154-Auditoria de Serviços Cadastrados no Sistema Único de Saúde	Coordenação Federal da ação
0083 Previdência Social Básica	2910 - Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários	Coordenação Federal da ação
1300 Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	Fomento a Projetos de Melhoria da Gestão e - Humanização dos Serviços de Saúde	Coordenação Federal da ação
0083 Previdência Social Básica	Alienação de Imóveis Operacionais	Coordenação Federal da ação
1016 Artesanato Brasileiro	2706 Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal	Coordenação Estadual da ação no Estado do Mato Grosso.
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	6839 Fomento ao Desenvolvimento da Gestão, Regulação, Controle e Avaliação da Atenção à Saúde no Sistema Único de Saúde (Discussão da implementação da tabela unificada do Sistema Único de Saúde – SUS – Processamento do SIA e SIH)	Coordenação Municipal da ação
1375 Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	0487 Concessão e Manutenção de Bolsas para a Formação de Recursos Humanos de Alto Nível no País	Coordenação Federal da ação
1016 Artesanato Brasileiro	2706 Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal	Coordenação Federal da ação
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	4245- Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (atualização)	Coordenação da ação por ator de Terceiro Setor .

Quadro 5 – Programas /Ações/Experiências de coordenação pesquisadas

Fonte: Dados da pesquisa.

Feita esta breve indicação dos programas e ações pesquisadas, a seguir, relatam-se os resultados da análise dos dados da pesquisa nas cinco perspectivas de análise da coordenação interorganizacional, ou seja, na perspectiva estrutural, na de processo, na de desempenho, na da consistência da ação estatal e ainda na perspectiva política.

4.3 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA ESTRUTURAL

O foco desta perspectiva está nos desafios postos à coordenação interorganizacional pela estrutura da relação interorganizacional. Nesta perspectiva, são tratadas as relacionadas à complexidade do arranjo organizacional nas suas dimensões horizontal, vertical e geográfica. Também são tratados os aspectos de formalização, centralização e temporalidade das relações no processo de implementação.

4.3.1 Complexidade Estrutural

É importante ressaltar que – sendo o foco do estudo a coordenação da implementação que envolve arranjos interorganizacionais – a seleção de casos foi orientada no sentido de selecionar programas finalísticos, justamente na expectativa de que envolvessem uma diversidade de atores e, portanto, pudessem apresentar certa complexidade. Os dados empíricos demonstram o seguinte:

Aspectos vertical e horizontal da complexidade. Aqui o interesse foi observar a subdivisão de tarefas com diferenciação por especialização de atividades que caracteriza a horizontalidade dos relacionamentos e, a caracterização das relações verticais, na distribuição de autoridade. Embora a análise neste ponto se refira também a processos decisórios, diferente do que será apresentado na perspectiva política, a análise aqui, na perspectiva estrutural, observa a direção dos relacionamentos e do fluxo da autoridade formal.

De início, tome-se a própria estrutura de gestão do PPA 2004-2007 no âmbito federal, documento de compilação das orientações da implementação da gestão do plano. O referido documento define funções de coordenação e gerenciamento com esferas decisórias de níveis distintos, a saber: comitê de coordenação de programas, comitês gestores de programas, gerente de programa, gerente executivo e coordenadores de ação.

Do mesmo modo, há uma indicação de que há previsão formal de constituição de espaços participativos de decisão e negociação, quais sejam, o comitê de coordenação de programas e o comitê gestor de programa, que possuem função de integração, como se observa nos trechos do documento mencionado citados a seguir. A distinção entre os dois tipos de comitê reside em sua abrangência. Enquanto o primeiro atua sobre vários programas componentes de uma mesma política, o segundo atua sobre ações de uma dada política.

§ 2º O Comitê de Coordenação dos Programas é composto por:

- I - Secretário-Executivo ou cargo equivalente, que o coordenará;
- II - Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, ou cargo equivalente;
- III - Os gerentes de programas; e
- IV - Titulares de unidades e de entidades vinculadas, indicadas (relacionar as unidades indicadas) (BRASIL, 2004b).

Já os comitês gestores de programas podem ser intra ou multissetoriais. Dessa forma, eles podem ser compostos apenas por titulares de unidades administrativas responsáveis e gerente executivo se houver. Suas competências são:

Art. 8º Os Comitês Gestores dos Programas, especificados nos artigos 6º e 7º, deverão dar cumprimento aos objetivos dos programas, devendo para tanto:

- I - Monitorar e avaliar o conjunto de suas respectivas ações;
- II - Obter sinergia e eficiência na utilização dos recursos das ações do Programa;
- III - Atuar na gestão de restrições que possam influenciar o desempenho do programa;
- IV - Monitorar e avaliar os indicadores dos programas (BRASIL, 2004b).

Sobre essas funções, o documento mencionado estabelece hierarquia clara, relacionada à estrutura regimental das unidades administrativas. Assim, as três últimas funções seguem relações hierárquicas, conforme se observa nos trechos do documento de orientações para implementação do modelo de gestão do PPA 2004-2004, transcrito a seguir:

2. Orientações:

[...] O titular da unidade administrativa responsável pelo programa será o gerente do programa e o titular da unidade administrativa responsável pela ação será o coordenador da ação...

[...] 2.2. Gerente de Programas:

- A Portaria do titular do órgão (Ministros e Secretários Especiais) deverá indicar as unidades administrativas responsáveis pelo Programa e Ações, sob sua responsabilidade. As exceções são os titulares das empresas integrantes do orçamento de investimentos e o Ministério da Defesa que indicarão pessoas responsáveis por programas e ações, não unidades da estrutura regimental.

- É recomendado que o Gerente de Programa seja o dirigente de uma Unidade de alto nível hierárquico, que detenha a competência regimental associada aos objetivos dos programas e disponha de poder de decisão sobre a alocação dos recursos da unidade. No caso das vinculadas, recomenda-se que seja o dirigente máximo da organização.”[...]

[...] - O gerente executivo deverá, sempre que possível, pertencer à equipe do Gerente de Programa.

- Atribuições do Gerente de Programa:

[...] - Indicar o gerente executivo para cada programa sob sua responsabilidade, se julgar necessário (BRASIL, 2004b).

Neste ponto, resta evidenciado o caráter vertical dos relacionamentos na concepção do modo de gestão no nível federal dos programas pesquisados. Há de fato uma hierarquização na distribuição de papéis e poder. Exatamente aqui se faz o contraponto à idéia de Agranoff e McGuire (2001) de que o paradigma hierárquico é inaplicável a formas multiorganizacionais, multigovernamentais ou multissetoriais de governo.

Essa hierarquização das relações sugerida pelos dados da pesquisa documental é corroborada pelos dados do questionário eletrônico preenchido por coordenadores de ação. No entanto, os resultados da análise QCA deixam claro que a estrutura hierárquica, decorrente da verticalização visível nas relações de subordinação presentes na implementação, não foi observada como condição necessária ou suficiente para o insucesso na implementação, como seria de esperar caso a aplicação do paradigma hierárquico não fosse uma possibilidade plausível e viável para o desenvolvimento das relações interorganizacionais, para implementação de programas públicos. De fato, na análise do insucesso, são apontadas como condicionantes do insucesso as configurações com ausências de relacionamento, mas não as de subordinação (*vide* Quadro 6, Apêndice M). Ademais, na explicação do sucesso, ocorrem combinações que levam em conta também as relações de subordinação, além da troca de informações e das decisões compartilhadas (*vide* Quadro 7, Apêndice M).

Como será discutido mais adiante na seção 5.7, parece ser mais plausível que as relações interorganizacionais acontecem em uma mescla de contextos como afirma Alexander (1998).

Ainda sobre o caráter vertical na análise estrutural, foi observado que os programas pesquisados envolvem arranjos entre governo federal, governos estaduais, governos municipais e – em alguns casos – da iniciativa privada ou terceiro setor (sociedade civil organizada), inclusive se observa a verticalização dos relacionamentos.

O caráter vertical das relações estabelecidas entre o governo federal e os demais atores advém da formalização de relações feitas, de acordo com os dados da pesquisa, em sua maioria, por decretos, portarias e contratos. Os dois primeiros trazem a marca do exercício de autoridade respectivamente do presidente da República e de ministros.¹⁵ Mesmo nos contratos cujo caráter é de acordo bilateral, observa-se o desequilíbrio em favor da União, em função das cláusulas exorbitantes de supremacia do interesse público, como já mencionado no marco teórico.

¹⁵ Vide definições do Manual de Redação Oficial do Poder Executivo Federal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manualredpr2aed.doc

Ainda sobre o modo de formalização das relações, entre os dados da pesquisa, foram observadas apenas duas menções ao modo horizontal de relacionamento, ou seja, ao uso de termos de cooperação. O primeiro, no programa Atenção Hospital e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde em sua ação de financiamento ao custeio de hospitais privados por intermédio da Caixa Econômica Federal e o segundo, na participação do Estado do Mato Grosso no programa Artesanato Brasileiro na sua ação Promoção de Feiras e Eventos.

No caso da participação da Caixa Econômica Federal (CEF), o termo de cooperação viabiliza que a CEF antecipe, por meio de financiamento, recursos destinados ao custeio de hospitais privados, os quais são ressarcidos à CEF pelo governo federal. Em relação à ação de feiras e eventos do Programa Artesanato Brasileiro, foi observado que o termo de cooperação se refere à relação entre o Estado do Mato Grosso e seus municípios, já no âmbito do programa estadual de artesanato para criação e manutenção de cadastros de artesãos. Ou seja, a horizontalidade própria do termo de cooperação está presente na troca de informações entre estado e município. De acordo com dados da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento de Indústria e Comércio, as ações do PAB são implementadas por meio de convênios que denotam a verticalização das relações entre governo federal e governos estaduais.

A verticalização da estrutura operacional do Programa Artesanato Brasileiro se faz visível até mesmo na expressão dos próprios atores envolvidos. Um exemplo disso está nas informações sobre a organização do programa, conforme descrito por organograma disponível no *site* da Secretaria de Indústria e Comércio do Mato Grosso, conforme Figura 6 a seguir.

Organograma



Figura 6 – Organograma do Programa Artesanato Brasileiro
Fonte: Mato Grosso (2010)

No nível federal, a horizontalidade dos relacionamentos é perceptível nas ações que envolvem mais de um ministério (inter-setorialidade) ou na organização de espaços com potencial de participação, tais como os comitês, conselhos ou fóruns.

Observa-se que o aspecto horizontal da complexidade organizacional está presente entre os programas pesquisados na subdivisão de tarefas com diferenciação por especialização de atividades, uma vez que há programas com subdivisão de atividades (ações) entre vários ministérios, como é o caso dos programas Economia Solidária em Desenvolvimento e Integração de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e Educação Ambiental para

sociedades sustentáveis. Também foi verificada a ocorrência de uma mesma ação distribuída entre dois ministérios. Nestes casos, estão presentes também as relações descentralizadas.

A referida subdivisão de atividades ocorre em razão de limites jurisdicionais, ou seja, uma mesma política envolve distintas áreas de atuação, tais como desenvolvimento social, meio ambiente e indústria e comércio. Nesse caso, haveria, segundo Wollman (2005), a necessidade de coordenação interorganizacional horizontal para ajuste das ações nos limites jurisdicionais, como será tratado na discussão dos resultados da perspectiva política.

Nesse sentido, a coordenação horizontal dos programas está institucionalmente prevista na atuação dos comitês coordenadores de programas e dos comitês gestores de programas, os quais são concebidos como estruturas de integração em dois diferentes níveis, ou seja, a coordenação de programas de uma mesma política ou ações de um mesmo programa. Mas é importante ressaltar que a coordenação horizontal ocorre no interior da estrutura do poder executivo federal e em arranjos hierarquicamente organizados, como discutido acima. Além disso, cabe ressaltar que, dentro do período pesquisado, não se observa, nesse tipo de estrutura de coordenação horizontal da implementação, o envolvimento de atores externos ao poder executivo federal.

Tal constatação conduz à premissa subjacente de que os conselhos gestores de programas previstos nos dispositivos constitucionais e os fóruns estaduais e municipais de discussão de temas de programas públicos federais, compostos de atores diversos e externos à estrutura do governo federal com atuação durante toda a implementação, não atuam como estruturas de coordenação da implementação, mas como instâncias de formulação ou reformulação de diretrizes mesmo durante o processo de implementação. Aliás, aceitar essa premissa sobre o conteúdo da atuação dos conselhos gestores e demais espaços de participação citados acima revela a pertinência da crítica de Parsons (1995) ao ciclo de políticas públicas em etapas, como uma super simplificação da realidade, ainda que útil para fins analíticos. Isso porque essas etapas não são nitidamente distintas em sequências, o que significa que as decisões da etapa de formulação permeiam a implementação ou vice-versa.

Ao mesmo tempo, consistente com os resultados anteriores, evidenciou-se, de maneira clara, que os casos de insucesso na implementação, na perspectiva estrutural das relações entre atores, explicam-se por alguma combinação das seguintes variáveis: ausência de relações de decisões conjuntas, ausência de troca de informações entre os implementadores, concentração da responsabilidade pela distribuição de recursos e a mera subordinação (cumprimento de ordens) no processo decisório, ou seja, pela ausência dos aspectos característicos da horizontalidade dos relacionamentos. Contudo, é importante frisar que

novamente a subordinação não constitui, isoladamente, condição necessária ou suficiente para o insucesso (*vide* Quadro 8, Apêndice M).

Ainda na discussão da complexidade estrutural, a seguir é abordada a dispersão geográfica dos arranjos interorganizacionais de implementação.

Dispersão geográfica como aspecto da complexidade estrutural. A complexidade geográfica foi observada em todos os casos, já que os programas estudados contemplaram todo o território nacional, embora possuam algumas ações regionalizadas.

Em razão das complexidades geográfica e dos tipos de organização envolvidos para conseguir o necessário alcance da implementação, observou-se considerável variação de atores e contextos de implementação e desconcertante desconhecimento dos programas nos níveis locais.

Foi impressionante notar, nos contatos telefônicos, que a grande maioria dos implementadores no nível local sequer sabia de sua participação no programa. Alguns não reconheceram o programa pelo nome, sendo comuns indagações como estas: “que programa é esse?”; “quando ocorreu?” Nesses casos, somente conseguiram identificar a sua participação por meio do fornecimento de informações sobre a data e valor orçamentário distribuído para o município.

Ainda assim, diante de uma aparente desarticulação, o aspecto da dispersão geográfica da complexidade não foi evidenciado como relevante para o sucesso ou insucesso da implementação, como será observado na análise comparativa geral envolvendo todas as variáveis. Isso possivelmente porque a complexidade geográfica não se configura como obstáculo à distribuição de recursos que se faz por meios automatizados de transferências. Contudo, resta saber em que medida essa distribuição é equilibrada e em que medida as informações sobre as disponibilidades de cada programa são acessíveis e assimiladas pelos atores envolvidos na implementação.

4.3.2 Formalização

O segundo condicionante estrutural diz respeito à presença de regras na formalização dos arranjos ou na padronização das atividades da implementação dos programas públicos pesquisados.

A análise dos casos de sucesso revela sistematicamente a presença de regras de formalização no decorrer de sua implementação (*vide* Quadro 9, na coluna v2 da tabela

verdade, Apêndice M), até porque todo o arcabouço institucional da ação estatal estabelece uma série de mecanismos de formalização e regras, como é possível observar na presença de documentos de formalização, tais como portarias, resoluções, decretos etc. No entanto, nenhum caso de insucesso na implementação revelou a ausência de tais regras de formalização como fator que contribui para esse resultado. De fato, os resultados da análise QCA revelam que a formalização não é necessária ao sucesso da implementação e sua ausência não contribui ao insucesso.

A presença sistemática das regras de formalização reflete o modo de operação particular da ação estatal, uma vez que se trata de ação em nome da coletividade cujo controle é fortemente baseado no cumprimento de formalidades, como observado por Barbosa e Medeiros (2002).

No intuito de buscar explicações que levem em conta todos os casos, é relevante considerar que havia resultados de sucesso nos casos analisados pela QCA tanto naqueles em que foi informado que não havia regras de padronização de atividades, quanto naqueles em que a presença de regras foi reportada. No entanto, em todos os casos que informaram não haver regras de formalização, quando analisados com a variável “processo decisório”, observou-se que o informante tinha discricionariedade compartilhada ou reduzida, mas, em nenhum caso, discricionariedade ampla no que se refere à tomada de decisões. Essa observação indica haver minimamente uma regra implícita de subordinação hierárquica a ser seguida, ainda que não tenham sido apontadas regras explícitas de formalização. Do contrário, seria de esperar uma discricionariedade ampla na ausência de regras de padronização de atividades.

É importante destacar ainda a possibilidade de viés na resposta que indica não haver regras de formalização, na medida em que o respondente pode não ter se conscientizado delas. Ou seja, as regras podem existir, mas não ser suficientemente disseminadas. Tal suposição se verificou na exceção do caso x27¹⁶, no apontamento da presença de dispositivos de formalização das relações entre eles, decretos, portarias, termos de cooperação ou contratos que, de algum modo, estabelecem os papéis a serem desempenhados pelos atores envolvidos. Na exceção apontada, os dados sugerem que o respondente possivelmente não está ciente de que sua participação é decorrente de acordos firmados em outras instâncias, a ação está dentro

¹⁶ Coordenação de ação no Estado de Minas Gerais (vide lista de casos do QCA nos apêndices).

um sistema maior, conforme se depreende de dados de pesquisa documental.¹⁷ Esse tipo de desconhecimento, se vier a ser comprovado em futuras pesquisas, seria outra evidência de desarticulação na coordenação interorganizacional.

A formalização se manifesta ainda na explicitação da estrutura de relações entre os papéis a desempenhar e os princípios que governam as relações na estrutura. Quanto a isso, pode-se dizer que o manual de gestão do PPA (BRASIL, 2004) define claramente os papéis em uma estrutura formal de condução dos programas públicos.

Os papéis são variados e se relacionam com a definição de quem distribui, executa ou controla a aplicação de recursos, por exemplo, ou, ainda, define posições de contratantes e contratados e obrigações contratuais, como no caso dos contratos, podendo ser tais papéis desempenhados de modo centralizado ou não. Esta é a discussão subsequente.

4.3.3 Centralização como aspecto estrutural

É mesmo na distribuição de papéis que se observa o terceiro componente da estrutura, qual seja, a centralização referente à centralidade ou não na tomada de decisões. Sobre esse aspecto, a pesquisa aponta que existem várias combinações de interações entre gerentes de programa, coordenadores de ações e demais participantes da implementação que podem conduzir ao sucesso. No entanto, todas elas precisam de alguma troca de informações entre gerentes de programas e coordenadores de ação ou entre demais implementadores e coordenadores de ação. Da mesma maneira, em todas as configurações de variáveis necessárias para o sucesso, aparece a necessidade de combinação com alguma discricionariedade no processo decisório por parte dos implementadores – ou alguma voz na decisão ou na distribuição de recursos (conforme dados relatório do Quadro 10, Apêndice M). Do ponto de vista estrutural, a centralização de decisões e a mera subordinação no exercício dos papéis distribuídos estão no lado oposto dessas indicações, como se observa na análise da centralização.

De outro lado, e de forma consistente, a análise comparativa apontou como fator de insucesso a ausência de relações entre gerentes de programas, coordenadores de ação e

¹⁷ De acordo com histórico contido na Série Técnica Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde (2006), desenvolvida por Organização Pan-Americana Da Saúde – Opas/Ministério da Saúde – Brasil, o desenvolvimento dos sistemas de informações resultou de sucessivas normatizações, sendo a formalização da participação no Sistema Único de Saúde (SUS) o pressuposto para participar de tais ações relativas ao desenvolvimento dos mencionados sistemas.

demais implementadores combinada com a ausência de discricionariedade por parte dos envolvidos no processo, ou seja, com uma participação dos implementadores limitada ao cumprimento de determinações, significa dizer, do exercício de papéis de subordinação apenas (*vide* Quadro 11, Apêndice M).

Também foi apontado pela análise QCA um cenário alternativo de insucesso que resulta da combinação de relações com os gerentes do programa do tipo subordinação, mesmo com relações com os coordenadores de ação do tipo decisões compartilhadas, com discricionariedade compartilhada no processo decisório e na ausência de alguma relação com demais implementadores (*vide* Quadro 11, Apêndice M).

Em ambas as configurações da explicação de insucesso, a equação exclui das explicações de insucesso a combinação de relações em que o respondente possui alguma discricionariedade na distribuição de recursos.

O que se verifica então é a coerência dos resultados, uma vez que situações em que há não discricionariedade no processo decisório ou combinações de ausência de relacionamentos – entre gerentes de programas, coordenadores de ação e demais participantes do arranjo de implementação – são compatíveis com ausência de discricionariedade na distribuição de recursos na explicação do insucesso na implementação.

4.3.4 Temporalidade das relações

Finalmente, no que diz respeito à temporalidade das relações, o caráter estável é o mais evidente na pesquisa, embora as respostas estejam restritas à visão dos gerentes e coordenadores de ação que informaram participar da implementação de modo permanente durante todo o período pesquisado, possivelmente porque tendem a permanecer nessa posição por períodos prolongados.

Contudo, não foi evidenciada a mesma estabilidade nos arranjos no nível local. Ao contrário, a descontinuidade foi mais evidenciada. Nos contatos telefônicos com as instâncias descentralizadas de implementação no nível estadual e municipal, foram registrados, na maioria das vezes, comentários como “todo o quadro de funcionários mudou com a mudança de gestão e não temos informações sobre o programa” ou simplesmente a alegação de desconhecimento sobre a participação em um dado programa, embora as fontes oficiais de informações sobre a execução orçamentária (BRASIL, 2010b) apontem a efetiva transferência de recursos aos atores contatados.

Outra evidência de instabilidade e fragmentação nas relações nesse nível obtida por meio dos contatos telefônicos foram as declarações de que os implementadores do nível local e estadual não tinham contato com os coordenadores de ação no nível federal, assim como são evidências as informações apontando a subcontratação para execução de certas ações (por exemplo, determinado órgão estadual contrata com o terceiro setor a execução de determinadas atividades).

Por fim, uma visão geral dos condicionantes estruturais da coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas no Brasil pode ser descrita em termos da complexidade, formalização e temporalidade das relações, como se segue.

A complexidade organizacional nos aspectos vertical, horizontal e de dispersão geográfica foi evidenciada de forma generalizada; embora a complexidade se destaque na literatura como um dos principais problemas do processo de implementação, o que se destaca dessa generalização da complexidade nos resultados da análise é o fato de a complexidade em si não se apresentar como fator suficiente ou necessário para explicar o sucesso ou o insucesso do processo. A formalização, do mesmo modo, é observada como um padrão, mas também não se apresenta como condição necessária ou suficiente para o sucesso da implementação. Sobre centralização estrutural das decisões, importa destacar que esta não é fator favorável ao sucesso da implementação, já o efeito da temporalidade dos relacionamentos no desempenho da implementação é assunto que merece estudos adicionais, sobretudo no que diz respeito à participação dos atores do nível local em razão da evidenciada fragmentação dos relacionamentos entre estes e os atores do nível federal.

Feitas as análises na perspectiva estrutural, seguem as análises na perspectiva de processos.

4.4 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA DO PROCESSO

A coordenação interorganizacional vista da perspectiva do processo envolve o gerenciamento das interdependências (MALONE; CROWSTON, 1991). Trata-se, nesta perspectiva de análise, de discutir o fluxo e a sincronização de atividades necessárias para atingir os objetivos propostos. Nesta seção, a discussão é sustentada pelos dados do estudo de casos, marcadamente por aqueles da pesquisa documental.

Para este tipo de análise, é necessário adotar como ponto de partida a concepção dos programas, que, em geral – de acordo com os dados do estudo –, assumem um caráter de

ações de financiamento, de programas de governos ou ações municipais, como no caso do programa Artesanato Brasileiro, cujo relatório de gestão 2007 destaca o caráter de sua principal ação da seguinte forma: “b) Apoio (financiamento) a projetos onde se concentrou boa parte da aplicação de recursos” (*vide* apêndice G - descrição dos programas pesquisados).

De outro lado, há, dentro dos casos pesquisados, programas como os de integração das políticas públicas de emprego e renda do Ministério do Trabalho que utilizam uma extensa rede de atores para repasse de recursos a beneficiários de ações de amparo ao trabalhador.

Para pagamento do seguro-desemprego, por exemplo:

o atendimento ao público alvo contou com uma rede de atendimento composta por 2.409 unidades, sendo 26,85% do MTE, 56,28% dos SINEs/Estados – unidades conveniadas com os estados; 0,8% dos SINEs/Prefeituras – unidades conveniadas com os municípios, e 16,14% de unidades da Caixa Econômica Federal, em caráter complementar à rede (BRASIL, 2008).

Nesses casos, o processo se dá por meio do reconhecimento de direitos e disponibilização de recursos de forma direta. Não se trata, então, de financiar projetos, mas sim de distribuir recursos.

As interdependências identificadas aqui são do tipo sequencial no exemplo do programa Artesanato Brasileiro e paralelas no caso do programa de integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

O primeiro porque, como é comum nos programas que operam num padrão de financiamento, o processo de implementação segue a sequência de divulgação dos recursos disponíveis, recepção e apreciação de projetos e liberação de recursos quando for o caso. Após a utilização dos recursos, cabe a prestação de contas do que foi executado e sua incorporação nos dados relativos a metas do programa. De modo geral, as etapas são nítidas com atividades planejadas de modo sequencial.

Não se manifesta aqui a condição de reciprocidade da interdependência recíproca, já que os atores, neste caso governos estaduais, trabalham com públicos distintos. Pelo mesmo motivo não se manifesta a condição de interdependência paralela. Além disso, suas ações não contribuem para um todo organizacional, pois cada estado possui objetivos específicos e distintos em relação ao programa do Artesanato Brasileiro. Os recursos são em geral aplicados pelos programas estaduais de artesanato (*vide* descrição dos programas no Apêndice G)

No segundo exemplo, está caracterizada a interdependência paralela, na qual várias ações contribuem para o todo organizacional, como acontece no programa de integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, que possui caráter de ação continuada e

“reúne a maioria das ações nucleares do Sistema Público de Emprego, a saber: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra e geração de dados sobre o mercado de trabalho” (BRASIL, 2008). Ou seja, suas diversas ações contribuem para um todo organizacional e são mantidas por este todo, o sistema público de emprego.

Neste segundo exemplo, o caráter de ação continuada do programa e a estrutura de organizações que executam a mesma atividade denotam o gerenciamento da interdependência paralela, visto que não se trata de seguir uma sequência de ações, mas de executar as mesmas atividades padronizadas em pontos diferentes. Trata-se apenas de reconhecer um dado direito e providenciar sua execução onde quer que ele se manifeste; assim, a distribuição de recursos é automática e executada em paralelo pelos atores envolvidos.

Também nesses casos não se manifesta o caráter de reciprocidade da interdependência, já que os atores envolvidos não recebem *inputs* de forma mútua. Igualmente não manifesta o caráter de sequência da interdependência sequencial, visto que as ações de implementação envolvem públicos por vezes distintos e ações de reconhecimento de direitos que independem uns dos outros. Cada ator utiliza recursos e atende a públicos distintos dentro de um mesmo sistema.

Na perspectiva de processo, o que se observa dos dados da pesquisa é o gerenciamento de interdependências sequenciais por meio de planos e paralelas por meio da padronização. Com essa idéia geral sobre a coordenação interorganizacional na perspectiva de processos, prossegue a análise com a discussão da coordenação interorganizacional na perspectiva do desempenho.

4.5 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA DO DESEMPENHO

Nesta seção, são apresentados os resultados sobre a coordenação interorganizacional de programas públicos dentro de uma lógica de eficiência cuja utilização de seus instrumentos visa o incremento do desempenho, como argumentam Pollit e Boucaert (2000).

Aqui é preciso identificar quais são e como são utilizados os instrumentos de coordenação interorganizacionais que visam à otimização do desempenho de programas públicos federais.

As variáveis selecionadas para a análise foram as relativas à presença de medição de desempenho e utilização dos mecanismos de coordenação apontados por Radin (2005): os

tipos de sistemas de planejamento e controle, sistemas de incentivo e sistemas de informação em uso.

A análise feita por meio do QCA com essas variáveis (*vide* Quadro 12, Apêndice M) associa uma série de combinações à explicação do sucesso da implementação. Tais combinações estão expressas em equações lógicas que levam em conta a presença de pelo menos um dos mecanismos de coordenação relacionados ao desempenho, ou seja, estão presentes os sistemas de planejamento e controle ou sistemas de informação ou sistemas de incentivos pelo menos.

Ainda na perspectiva do desempenho, a análise da explicação do insucesso utilizando as mesmas variáveis relacionadas ao desempenho aponta que não há minimização lógica possível, ou seja, não é possível afirmar que a presença ou ausência de combinações dos mecanismos de sistemas planejamento e controle, sistemas de incentivo e sistemas de informação, ou mesmo sua presença ou ausência isoladamente sejam diferenciais para o insucesso.

Uma possível explicação para essa situação é que, de fato, como esses são aspectos relacionados ao incremento do desempenho e a *feedbacks*, a influência de tais mecanismos de coordenação normalmente tem efeitos futuros. Não são em si instrumentos da ação de implementação, mas do seu planejamento, monitoramento e posterior otimização.

Da matriz de dados desta análise (*vide* Quadro 12, Apêndice M), pode-se observar que não é comum a utilização de todos esses mecanismos ao mesmo tempo. É interessante ressaltar, ainda, que a utilização do mecanismo de sistemas de incentivo é registrada em apenas um dos dezesseis programas pesquisados¹⁸, por sinal, observado como caso de sucesso na implementação.

Essa constatação suscita questionamento sobre o quanto o foco no desempenho é de fato praticado na implementação de programas públicos federais, a despeito da obrigatoriedade de fazer constar os indicadores de cada uma das ações no PPA sob análise.

Outra reflexão pertinente a esta perspectiva de análise da coordenação interorganizacional é relativa à própria concepção de programas públicos no âmbito do PPA e seus mecanismos formais de gestão no que diz respeito ao controle de desempenho dos atores envolvidos, que, como se observa a seguir, são diversificados.

O principal mecanismo de gestão e monitoramento dos programas públicos no Governo Federal é o Sistema de Informações Gerenciais do Planejamento (SIGPLAN). É por

¹⁸ Caso x28 (*vide* lista de casos da análise QCA nos apêndices).

meio deste sistema que se pretende estabelecer o gerenciamento do desempenho da ação estatal. Ressalta-se que os dados do SIGPLAN revelam que os indicadores de desempenho constantes do PPA definem quais são as metas físicas de cada programa e dizem respeito ao controle de desempenho concebido como desempenho global de cada ação dos programas públicos sem chegar a um detalhamento das expectativas de desempenhos individuais dos atores envolvidos.

Em relação ao acompanhamento por desempenho global da ação, é interessante notar que, na condução das ações, há uma diversidade de atores envolvidos¹⁹ (*vide* Quadro 13, Apêndice M), os quais, a partir dos desempenhos individuais, constituem o desempenho global, mas efetivamente o acompanhamento do SIGPLAN é feito sobre os desempenhos globais da ação. Isso significa dizer que, de algum modo, os desempenhos individuais são agregados em indicadores globais. Essa agregação ocorre no reporte de informações por parte dos coordenadores de ação, mas não fica claro, nos dados da pesquisa, de que modo as parcelas da meta global são atribuídas a cada um dos atores envolvidos nas ações. Fica, então, o questionamento de como são determinados e monitorados os desempenhos individuais no processo de implementação.

Ora, se a preocupação com a *performance* é própria do movimento do NPM (RADIN, 2005) e impulsionou a participação dos atores não governamentais na implementação de programas públicos (POLLIT; BOUCAERT, 2000), ou seja, impulsionou a diversidade de atores visando ao incremento do desempenho, seria plausível a expectativa de existência de um controle da *performance* de cada um dos atores envolvidos no processo. Isso não se verifica, de forma consistente, nos dados da pesquisa documental e o que se verifica nos dados de questionário como forma de medição de desempenho são menções a medições de desempenho global, como estabelecidas no PPA, à exceção de poucos casos que mencionam sistemas de informação, como os do programa de previdência social básica e economia solidária em desenvolvimento. Desse modo, a questão a ser levantada é como se caracteriza a coordenação com foco no desempenho no caso de participação de atores diversificados no processo de implementação. Nesse sentido, o que se observa na descrição dos programas é que há muito mais um controle prévio por meio dos instrumentos que formalizam a

¹⁹ Quanto à diversidade de atores, destaca-se que, apesar da diversidade de atores observada na pesquisa documental, a grande maioria dos respondentes relatam a participação exclusiva do Governo Federal. Isso pode ocorrer em razão de ações que não implicam contato direto com os demais atores – como as que somente procedem à transferência de recursos, ou porque os respondentes se referem à origem orçamentária dos recursos na identificação dos atores envolvidos.

participação de cada ator do que propriamente uma coordenação por meio do desempenho. Isso é percebido, por exemplo, no conteúdo da transcrição do seguinte trecho de relatório de março/ 2007 sobre o programa Artesanato Brasileiro no seu tópico “execução física do programa”: “As dificuldades técnicas na elaboração de projetos e no cumprimento de exigências documentais para o estabelecimento de convênios e contratos, bem como a falta de recursos financeiros e orçamentários é um dos entraves correntes enfrentados pelo Programa.” (BRASIL, 2007).

Observa-se, pois, que os problemas de desempenho mencionados acima são associados, entre outros fatores, ao cumprimento das exigências formais, ou seja, o controle enfatiza o cumprimento de formalidades. Note-se que o programa não estabelece qualquer padrão de desempenho para os demais agentes implementadores, até porque, conforme o desenho do programa, cabe aos demais atores externos ao governo federal apenas a livre apresentação de projetos para a liberação de recursos destinados às atividades relacionadas às ações do programa.

Aliás, esse parece ser, de modo geral, o desenho mais comum dos programas públicos federais estudados. São programas estruturados como conjunto de ações orçamentárias as quais vinculam a liberação de recursos do orçamento federal à apresentação de projetos e à formalização de convênios ou contratos. Esse é um formato que viabiliza a participação de atores externos à estrutura do governo federal na implementação de programas públicos. A formalização da relação e a liberação de recurso supostamente ocorrerão desde que o conteúdo dos projetos apresentados guarde relação com o objeto da ação componente do programa público, os parâmetros de requisitos estabelecidos para liberação de recursos sejam atendidos e, ainda, desde que a realização do conteúdo do projeto contribua para o alcance das metas das ações e programas a que se vinculam.

Outro padrão de implementação é aquele proposto para políticas consolidadas em sistemas como os de saúde, educação e trabalho; contudo mesmo estes, que desenvolvem indicadores e sistemas de monitoramento, nem sempre possuem efetivo controle sobre os desempenhos, como se observa no caso do programa Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis, na transcrição do trecho de relatório anual de prestação de contas: “Os sistemas de informação utilizados pelo Programa sofrem contínuas adequações para atender a necessidade de dados cada vez mais confiáveis. A perspectiva é de se ter o registro de pessoas vacinadas por Município de origem.” (BRASIL, 2008). Observe que os dados não são considerados de todo confiáveis. ou seja, não se trata de não obter dados, mas de que os dados de desempenho obtidos ainda não são suficientemente confiáveis, o que denota a fragilidade

do próprio controle deste desempenho. Além disso, não se percebe nitidamente a função do monitoramento como instrumento que oriente medidas corretivas concomitantes. De acordo com as referências da pesquisa documental, os sistemas de monitoramento, parecem muito mais com uma fonte de dados estatísticos sobre o que foi realizado ou não do que instrumentos que contribuiriam para melhorias de desempenho durante o processo de execução.

Após esta análise da coordenação na perspectiva do desempenho, prossegue o estudo com a discussão de tema correlato ao desempenho, que trata de analisar a coordenação interorganizacional na perspectiva da consistência da ação governamental, ou seja, na observação e discussão de possíveis lacunas, incoerências e sobreposições da ação estatal.

4.6 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA DA CONSISTÊNCIA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Nesta seção, a análise gira em torno da distribuição de competências no processo de implementação das políticas públicas. Trata-se de observar a coordenação utilizada no sentido de eliminar sobreposições, lacunas ou incoerências na ação governamental como propõe Peters (1998a). Os dados discutidos são oriundos do estudo de casos, sobretudo os obtidos por meio da pesquisa documental

Esta análise remete novamente à complexidade do processo de implementação, conforme discutido no item 2.1.4 acerca da melhor utilização das competências dos atores envolvidos, bem como remete também à discussão acerca da distribuição de competências própria do federalismo brasileiro (item 2.1.4.1).

Como já mencionado, o processo de implementação dos programas públicos pesquisados revela certa complexidade de atores, pois em geral envolve atores tanto das diversas esferas públicas quanto dos setores privados e do terceiro setor.

Veja, por exemplo, o caso do programa Integração das Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda, com toda essa gama de atores acima citados, pois envolve, na suas ações de implementação, unidades do Ministério do Trabalho (MTE), SINE - Estados, SINE - Prefeituras Municipais, Caixa Econômica Federal (*vide* apêndice G) e atores do terceiro setor, como a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE – SP), responsável pela

atualização da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)²⁰ e ainda atores privados por meio da contratação de serviços como os de publicidade de utilidade pública²¹ que integram as ações do programa.

Fica caracterizada a variedade de organizações envolvidas no processo de implementação, conforme observam Toonen e Hanf (1985). Tal variedade tem como justificativas, entre outras, a capacidade de capilaridade e a especialização por funções (SALOMON, 2002).

Quanto às conjunturas de falhas propostas por Peters (1998a), quais sejam, a sobreposição, lacuna na atuação e incoerência relativas às ações dos atores envolvidos, até aqui não se caracteriza a redundância própria da sobreposição, o que se observa, até este ponto, é a distribuição de competências de modo a promover complementariedades.

É na consideração do componente institucional que se verifica melhor a possibilidade de ocorrência de tais conjunturas de falhas, que, na visão de Arretche (2004), são resultantes de arranjos institucionais relacionados à distribuição de recursos e competências.

No caso da assistência social, saúde, educação, por exemplo, a própria Constituição Federal impõe a co-participação, como se observa, entre outros, no art. 204:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Na leitura do referido artigo fica claro que a União aplicará recursos e orientará as políticas públicas que serão executadas por estados, municípios e demais atores.

Ainda na discussão relativa às possíveis sobreposições, lacunas ou incoerências, a utilização da noção trazida pelo termo *domain* viabiliza algumas observações correlatas. Segundo Scott (1998), o termo denomina a teia de relacionamentos delineada em função da combinação da gama de produtos ou serviços prestados por uma organização e os tipos de clientes ou consumidores atendidos.

²⁰ Segundo dados de contatos telefônicos e dados do questionário respondido por representante da FIPE responsável pelo projeto de atualização da CBO.

²¹ Conforme dados obtidos por meio do portal da transparência que apresenta pagamento a empresa de produção de vídeos com recursos do Programa de Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

De fato, na observação dos dados dos programas, é possível perceber que as competências dos entes federados são, em certos casos, sobrepostas em razão de *domains* que se confundem, uma vez que, para a União, estados e municípios, o serviço prestado pelo programa pode ser o mesmo e destinado a uma mesma clientela. É o caso, por exemplo, do programa Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes – código 1289, cuja ação de fiscalização vai além da mera orientação federal, pois conta com estruturas de fiscalização federal, estadual e municipal, com ocorrência de códigos de fiscalização próprios de cada esfera de governo, como no caso do estado e município de São Paulo, entre outros. As estruturas de vigilância sanitária podem, então, desenvolver ações sobrepostas em função de atuar sobre um mesmo *domain*. Além disso, ocorrem incoerências de códigos de fiscalização, são estabelecidos parâmetros próprios dentro de cada estado ou município, o que ocasiona divergências entre os entes no que diz respeito ao quê e como pode ser aceito em termos de vigilância sanitária.

Veja-se o caso do programa Proteção Social Especial – código 1385, cuja ação de código 2B31 estrutura a Rede de Serviços de Proteção Social Especial, ou seja, Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), que são cofinanciados por estados, municípios ou até mesmo consórcios públicos de municípios.²² A própria instituição desse programa reconhece as sobreposições de ações no âmbito da assistência social no Brasil. Este programa foi proposto dentro de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que incorpora vários programas, entre eles, o Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Código 0068 é mais ilustrativo da sobreposição e ainda da incoerência entre políticas públicas; pois a avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF) (RUA, [2007], elaborada por Maria da Graça Rua por solicitação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), dentro do período pesquisado, conclui que:

Na experiência brasileira, ao enfatizar o critério da renda e equalizar o tratamento das famílias que possuem crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil e as que não registram essa prática, apesar dos ganhos de gestão, o modelo de integração adotado fragilizou os incentivos à retirada das crianças/adolescentes do trabalho infantil e, conseqüentemente, enfraqueceu a política do Estado de combate ao trabalho infantil, cuja conseqüência poderá ser o recrudescimento do trabalho precoce no Brasil

²² Conforme dados disponíveis em www.mds.gov.br

O que ocorreu na relação entre esses programas públicos foi a sobreposição das políticas em um primeiro momento e, após verificada a sobreposição, houve um esforço de integração que resultou em certa incoerência, como relatado na conclusão da avaliação citada.

Relacionadas ao já explicitado conceito de *domain* segundo Scott (1998), considerações relevantes são as relativas ao grau de lacunas ou sinergias decorrentes da multiplicidade de *domains*. Nos programas citados, assim como nos demais que seguem o mesmo padrão de implementação, a intenção parece ser promover a sinergia de investimentos e esforços, uma vez que, como dito, nesses casos as competências são concorrentes conforme definido no texto constitucional, ou seja, governo federal, estados e municípios compartilham competências.

Sobre a intenção de promover a sinergia de investimentos e esforços, também são relevantes, na análise da coordenação interorganizacional da implementação, as observações sobre decisões relacionadas à distribuição de recursos e relações de dependência, assim como as relativas à opção de desempenhar uma dada atividade ou contratar.

No caso da assistência social e seus programas, a opção foi descentralizar, com investimento na estruturação dos centros de referência especializada em assistência social e na aquisição de serviços a serem fornecidos nesses centros ao seu público-alvo. A distribuição de recursos estabelece as relações de dependências e é feita por meio da coparticipação nos custos de estruturação e manutenção de tais centros. Ou seja, estados e municípios dependem dos recursos federais para a oferta dos serviços. A idéia é condizente com o que determina a Constituição Federal no trecho anteriormente citado, pois o programa de Proteção Social Especial possui diretrizes gerais que devem ser executadas por estados e municípios ao ofertar os serviços nele previstos.

Observa-se, também, nos dados da pesquisa, que os programas públicos federais são replicados nas esferas estaduais e municipais, como é caso do programa Artesanato Brasileiro, replicado em todos os estados da Federação. No caso, a opção foi repassar recursos aos estados para aplicação em ações do programa, a denominada descentralização de recursos, de modo que estados é que se articulam com municípios e demais atores para implementação do programa. Nessa situação, as ações são viabilizadas sob a forma de financiamento de projetos desde que estes contribuam para o cumprimento das metas do programa.

Há uma maior autonomia dos estados no que diz respeito ao quê e quanto financiar, já que os recursos integram aqueles do programa estadual. Por outro lado, a coordenação federal é mais restrita em relação ao exemplo da assistência social, visto que a relação é entre a União

e os estados apenas, pois são os estados que de fato se articulam com municípios e demais atores.

Essas observações remetem à discussão sobre implementação de políticas públicas e federalismo, desenvolvida no item 2.1.4.1, que trata da autonomia dos entes federados na implementação das políticas públicas. As opções de atuação do nível federal aqui descritas possibilitam o desenvolvimento de políticas pelo conjunto de entes federados e em diferentes medidas preservam suas respectivas autonomias. Mas de outro lado, importam em diferentes limites de coordenação por parte do governo federal.

Tais decisões quanto à forma de operar e ao grau de autonomia dos demais atores na implementação dependem, em grande parte, de análises dos custos de transação, pois a implementação de políticas públicas a partir de estruturas do governo federal exclusivamente não parece ser uma opção viável em razão das complexidades estruturais que são discutidas no item seguinte.

Quanto às lacunas no processo de implementação das políticas públicas estudadas, a pesquisa não apresentou dados suficientes para sua discussão dadas as mencionadas limitações nas respostas de atores estaduais, municipais, do terceiro setor e da iniciativa privada. Ou seja, a falta de acesso às informações adicionais sobre a ação dos demais atores inviabilizou discussões consistentes sobre esses aspectos.

Cabe ressaltar que se observaram, nos dados da pesquisa documental, alusões a medidas para minimizar tais conjunturas de falhas, quer dizer, há uma certa preocupação com a coordenação para minimizar tais falhas, que, de modo geral, são apontadas por atores participantes da implementação ou pela sociedade civil organizada nos espaços de participação disponíveis, como apontado nas fontes dos exemplos citados nesta seção

Para o estudo proposto, além de observar como se dá a estruturação das relações, o acompanhamento do desempenho e distribuição de competências entre atores envolvidos no processo de implementação de programas públicos, é preciso observar os modos e volumes de participação desses atores. Isso é o que se discute a seguir na análise da perspectiva política.

4.7 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA PERSPECTIVA POLÍTICA

A discussão da perspectiva política diferente da perspectiva estrutural gira em torno da caracterização da distribuição de poder e da participação não em sua caracterização de forma e direção, mas nos seus modos e volumes. Feita essa distinção, observa-se que a mencionada

indicação dos gerentes de programas tomados como dirigentes máximos dos órgãos responsáveis adquire uma conotação política na medida em que a ocupação dos cargos se faz por meio de processos políticos de distribuição de poder (D'ARAUJO, 2007). Assim, é de esperar a interferência política nos processos de implementação de políticas públicas a cargo de tais dirigentes, política aqui associada ao conceito de *politics* conforme expõe Frey (2000) como referência à imposição de objetivos e às decisões de distribuição.

Quanto ao aspecto intergovernamental da implementação, a relação estabelecida entre o nível federal e os níveis estaduais e municipais é, por vezes, estruturada pela própria Constituição Federal (em bases hierárquicas, segundo já comentado na análise da perspectiva estrutural) ao definir, em diversos temas de políticas públicas, que a União é a instância que organiza, estabelece diretrizes e coordena as ações dos demais, isto é, os modos de participação dos entes federados são, de algum modo, pré-definidos (vide por exemplo os trechos da CF/88 abaixo transcritos, relacionados aos temas de saúde, assistência social e educação).

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; [...]

Art. 211[...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). [...]

Também a via contratual do estabelecimento de relacionamentos define os modos de participação em função da “contratualização” presente na nova administração pública (NPM), conforme mencionado no marco teórico. Tal contratualização está presente nos programas que utilizam transferências de recursos da União para estados ou municípios e nos quais os desempenhos pactuados e diretrizes são explicitados como ocorre no caso dos programas atenção hospitalar e ambulatorial no Sistema Único de Saúde (SUS) e Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde, que seguem diretrizes das instâncias deliberativas do SUS, conforme se verifica no trecho abaixo transcrito:

RELAÇÕES DE RESPONSABILIDADE ENTRE OS GESTORES DO SUS PARA A GARANTIA DO ACESSO, QUALIDADE E HUMANIZAÇÃO [...]

[...] 57. Integrar os recursos repassados aos gestores estaduais e municipais, estabelecendo contratos de gestão com metas de organização da atenção, de responsabilidades de gestão e de resultados na saúde da população, garantindo autonomia no uso dos recursos, de acordo com as definições dos Conselhos de Saúde, unificando a prestação de contas e o controle externo do uso dos recursos, através dos Conselhos e de Auditorias. Exigir o cumprimento dos Contratos de Gestão (MARQUES; MENDES, 2000).

Como já mencionado, a contratualização presente no ajuste da participação de atores políticos possibilitaria, então, o controle do desempenho do agente pelo principal por meio da mensuração da *performance*, dos sistemas de informação e de possíveis sanções e decorrente hierarquização.

É exatamente neste ponto que emerge o desafio da contratualização em razão do conflito na relação entre desempenho e empoderamento dos atores envolvidos na entrega de serviços públicos, conforme mencionado por Radin (2005). De um lado, a União é impelida a ampliar os espaços de participação dos demais atores nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, bem como a conferir maior discricionariedade a esses atores na aplicação dos recursos (*vide* comentário sobre garantia de autonomia na aplicação de recursos no texto acima citado). Trata-se de expandir a atuação governamental e promover a democratização por meio da participação e do acesso aos produtos e serviços. De outro lado, é preciso manter certo controle sobre o desempenho dos atores no processo de implementação de políticas públicas, além de manter tais atores *accountable*²³ (essa preocupação com o *accountability* na implementação é observada também no trecho de texto transcrito, na menção ao controle do uso dos recursos).

Ainda sobre participação, dentro dos programas pesquisados, constata-se haver participação da iniciativa privada e sociedade civil organizada por meio da aquisição de serviços pela União em bases contratuais. É o caso, por exemplo, de ações relativas a campanhas publicitárias de utilidade pública – como ocorre nos Programas de Prevenção e Controle de Doenças Imunopreveníveis e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – ou de ações de formação de educadores no caso do programa Educação para Sociedades Sustentáveis ou ainda na ação de instalação de bibliotecas públicas do programa Livro Aberto (BRASIL, 2010b).²⁴

²³ Conceito explicitado na nota número 4.

²⁴ Conforme consultas ao site www.portaldatrasnpacidade.gov.br.

Esse tipo de gasto, embora envolva contratação de terceiros, é denominado “execução direta” pelos instrumentos normativos que regulam o planejamento e a execução orçamentária do governo federal. Possivelmente, é de acordo com esse entendimento estrito da execução orçamentária que, em alguns casos, os respondentes de questionários não mencionaram a participação de outros atores na implementação das políticas públicas. Mas, efetivamente, a participação de uma multiplicidade de atores é observada na execução das ações reportadas nos questionários da pesquisa, por meio dos dados do portal da transparência do governo federal e do SIGPLAN, do Ministério do Planejamento, que relatam, por ação de governo, os valores recebidos por ator da iniciativa privada ou do terceiro setor, implicando, nesses casos, relações contratuais. Contudo, as participações observadas e respectivas discricionariedades são diferenciadas, conforme se demonstra a seguir.

Nas políticas públicas acomodadas em sistemas, como no caso do trabalho, saúde, educação e assistência social, observa-se, por meio da pesquisa documental e pelas entrevistas, que já há uma institucionalidade mais consolidada, dado que estão instalados conselhos gestores dos programas que fornecem as diretrizes para toda a sua atuação, contando, inclusive, com estruturas de gestores regionais e locais, cuja conformação é anterior ao período pesquisado. É o caso, por exemplo, do programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, conforme se observa nos seguintes trechos de entrevista Código 103/04. “Há reuniões bimestrais do conselho deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) em que se deliberam e discutem sobre questões relacionadas ao programa...” Código 103/05 “[...] Para se definir a diretrizes são realizadas várias discussões e nós chamamos os agentes implementadores (bancos oficiais federais) para participarem desses processo.” Código 103/07 “[...] Os bancos são responsáveis pela análise cadastral, estudo de viabilidade do projeto e análise e aprovação das propostas” Código 103/08 “[...] eles (os bancos) têm que respeitar as normas estabelecidas, os tetos, os públicos prioritários, que são definidos pelo MTE”. Nos últimos dois trechos, tem-se a indicação do poder difuso, por meio do tipo e limites de discricionariedade concedidos aos bancos como atores do processo de implementação do programa público citado.

Por outro lado, também existem programas cuja institucionalidade da participação ainda estava em construção, como o programa Artesanato Brasileiro, cujo conselho, formado pelos coordenadores estaduais, reuniu-se pela primeira vez somente ao final do segundo ano do período em análise, tendo como resultado definições iniciais dos conceitos de artesanato que permeariam todas as decisões do programa. Supostamente a participação dos demais

atores foi bastante limitada durante boa parte do período estudado (*vide* item 6 da descrição do PAB no Apêndice G).

Essa multiplicidade de atores envolvidos no processo de implementação e as decorrentes representações de interesses, potencialmente, influenciam de algum modo a etapa de implementação, trata-se, então, de estabelecer espaços de negociação e meios de acomodar os interesses das organizações e grupos que têm margens de autonomia de ação (JOBERT, 2004). Isso fica explícito no seguinte trecho de entrevista relativa ao programa Economia Solidária em Desenvolvimento – código 1133/19 “[...] A partir do diálogo com a sociedade civil, sobretudo com os beneficiários dos programas, e com outras organizações públicas de outros níveis de governos, nós fizemos algumas mudanças no programa.” Esse trecho de entrevista permite, também, inferir que a política pública se faz num *continuum*, conforme a abordagem de ciclo de políticas públicas, no qual as decisões, ao longo de todo o ciclo, determinam sua constante reformulação tanto por meio dos espaços de decisão e negociação quanto mediante o exercício das discricionariedades dos agentes implementadores, como citado acima nos trechos de entrevista relativos ao programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego Trabalho e Renda, que mencionam discricionariedade na avaliação de projetos e reformulação de ações após discussão com beneficiários e atores envolvidos no processo de implementação da política.

Quanto à análise comparativa da perspectiva política, a utilização do Tosmana com as variáveis relativas à distribuição de poder e mecanismos de decisão e negociação²⁵ aponta como configurações de variáveis que explicam o sucesso da implementação em uma perspectiva política a presença dos mecanismos de decisão e negociação ou de alguma influência de grupos de interesse, a última ainda que na ausência de mecanismos de controle social indicadores de participação (*vide* Quadro 14, Apêndice M). Ressalta-se novamente que, nesta pesquisa, esses mecanismos não dizem respeito apenas à participação da sociedade no processo de implementação, como normalmente se encontra na literatura sobre políticas públicas, eles referem-se ao controle entre atores na condição de pares na implementação.

O resultado de sucesso, tomando em conta as variáveis relacionadas à distribuição de poder e participação conforme lista do relatório de resultados do Quadro 15 no Apêndice M, é explicado pela ocorrência de relações do tipo “troca de informação e decisões conjuntas com o gerente de programa” e relações do tipo “subordinação ou troca de informações com o

²⁵ Entendidos como aqueles mecanismos que constituem espaços destinados à negociação, compartilhamento de informações e decisões conjuntas, tais como juntas diretoras, comitês ou conselhos de representantes, influência de grupos de interesse e controle social,

coordenador do programa”, ou ainda pela ocorrência de alguma discricionariedade no processo decisório. Outra explicação para o sucesso, levando em conta as variáveis mencionadas, é a ocorrência de mecanismos de decisão e negociação no processo de implementação das políticas públicas.

Isso significa dizer, em bases empíricas, que as variáveis que qualificam a participação e a distribuição de poder são relevantes ao sucesso da implementação. Mais especificamente, são relevantes para o sucesso da implementação a distribuição de poder por meio da aquisição de discricionariedades, a ocorrência de participação na tomada de decisões compartilhadas, ou a possibilidade de participação por meio da troca de informações entre os atores envolvidos no processo.

Se a qualidade dos relacionamentos se revelam importantes na explicação do sucesso da implementação, para verificar a consistência dos achados, é recomendável verificar a explicação do insucesso, tomando-se em conta as mesmas variáveis, conforme se apresenta na discussão a seguir.

Agora de outro lado, a explicação do insucesso, considerando as mesmas variáveis de distribuição de poder e participação, destaca, de forma coerente, a ausência de relações com demais implementadores combinada com ausência de relações com o gerente do programa ou mesmo com relação de subordinação entre os gerentes e ainda a ausência de influência de grupos de interesses ou ausência de mecanismos de coordenação do tipo mecanismos de negociação (*vide* Quadro 16, apêndice M).

Esses achados são coerentes com a idéia de que a ação conjunta requer sim uma certa qualidade de relações, ou seja, não basta o mero cumprimento de determinações hierárquicas ou normativas, é necessária a ocorrência de relações que viabilizem a cooperação por meio da troca de informações e participação com espaços para decisões compartilhados. Afinal, o objetivo da ação de coordenar é a obter a qualidade da cooperação (DAFT, 1999).

Terminada a discussão das várias perspectivas sobre a coordenação interorganizacional da implementação, a seguir se apresentam os resultados que emergiram da análise comparativa, levando em consideração todas as variáveis.

4.8 COMBINANDO AS PERSPECTIVAS: ANÁLISE GERAL DE TODAS AS VARIÁVEIS

Da análise de todas as variáveis simultaneamente, aquelas relacionadas à coordenação interorganizacional que emergem como diferenciais para o sucesso da implementação são as indicadoras das relações no processo de tomada de decisão. (*vide* relatório de resultados do Quadro 17, Apêndice M) – por uma questão de espaço, a extensa matriz (38 x 30) foi suprimida deste relatório. No entanto, os dados das variáveis são apresentados nos relatórios parciais ao longo da discussão). Para facilitar consultas, no Apêndice F se encontra a legenda de valores assumidos pelas variáveis em tais matrizes e nas expressões dos resultados.

Essa constatação relativa às variáveis diferenciais para o sucesso da implementação, associada a uma das perspectivas para análise da coordenação interorganizacional – a política – aponta a relevância dessa perspectiva e a necessidade de dar a ela mais atenção, como será discutido adiante e explicitado nas conclusões.

A relevância possivelmente é resultado de algo que ainda não atingiu um ponto de maturação no processo de implementação de políticas públicas, como aparentemente ocorre na perspectiva estrutural; pois, como se verá a seguir, os aspectos estruturais relacionadas à complexidade, por exemplo, não se mostram significantes na explicação do sucesso, pois ocorrem em padrão comum. Mas isso não significa, em absoluto, dizer que são fatores que podem ser negligenciados, ainda que não constituam aspectos diferenciais para o sucesso ou insucesso da implementação.

Nos casos estudados, os tipos de relações com gerentes de programas, a relação com os demais implementadores, mecanismos de decisão e negociação são as variáveis indicadoras presentes tanto na explicação do sucesso como do insucesso. Contudo, como será demonstrado a seguir, nenhuma delas se apresenta como suficiente para o sucesso ou insucesso, ou seja, não são elas exclusivamente a causa determinante do resultado. Também não são elas isoladamente causas necessárias para um dado resultado, uma vez que a análise comparativa aponta a existência de diversas combinações possíveis para explicar o sucesso ou insucesso, evidenciando aquilo que anteriormente foi definido como complexidade causal.

Na explicação do sucesso da implementação resultante da análise com todas variáveis, a equação de resultados (~~*vide* Quadro 17~~) aponta como condições de sucesso a presença das relações com gerentes de programa dos tipos “troca de informações e decisões conjuntas” ou relações com coordenadores de programa dos tipos “relação de subordinação e relações de troca de informações” ou a presença de alguma discricionariedade no processo decisório.

O resultado da análise QCA deixa claro que o modo de participação apontado pelas variáveis indicadoras dos relacionamentos e a distribuição ou compartilhamento de poder indicados pelas variáveis relativas ao processo decisório são fatores decisivos na implementação de programas públicos.

De modo coerente, a participação e o compartilhamento de poder, ou melhor, a sua falta, também estão presentes na explicação do insucesso, como se observa no Quadro 18 (Apêndice M). Os casos de insucesso explicitam que a ausência de relações com os demais implementadores é o fator diferencial do insucesso, pois aparece nas várias combinações causais do insucesso. Nessas combinações estão presentes as seguintes condições: relação de subordinação e ausência de relações com os gerentes de programas, ausência de discricionariedade na distribuição de recursos, ausência de mecanismos de coordenação dos tipos mecanismos de decisão e negociação e unidades e funções de coordenação, bem como a ausência de influência de grupos de interesse. Note-se que a influência de grupos de interesse não constitui fator de sucesso, mas sua ausência associada à ausência de relações com os demais implementadores está na explicação do insucesso.

Nos poucos casos em que foi reportada a influência de grupos de interesse, sua ocorrência está na indicação de beneficiários ou alocação de recursos financeiros. Essa aparente contradição – a ausência de influência de grupo de interesses estar na explicação do insucesso, mas sua presença não estar na explicação do sucesso – pode ser explicada pela complexidade causal detectada na análise, ou seja, são as combinações de condições a explicação do resultado, e não a presença ou ausência de uma condição isolada, pois nesta pesquisa ocorre que a ausência dos grupos de interesse somente são diferenciais para o insucesso quando combinada com a ausência de relações com os demais atores.

Na explicação do insucesso da implementação, as mencionadas condições implicam, então, baixa participação pela ausência tanto de relacionamentos quanto de mecanismos de coordenação que viabilizem tal participação, bem como, ainda que não explícita nas equações lógicas que explicam o insucesso, pela ausência de discricionariedade no processo decisório como decorrência da baixa participação dos demais implementadores no processo de coordenação interorganizacional da implementação.

É intrigante notar que, apesar da mencionada indicação de baixa interação entre o nível federal e os demais implementadores, sobretudo com o nível municipal, os achados da pesquisa apontam como relevantes os aspectos de participação na explicação do sucesso da implementação. Não há, nos dados da pesquisa, base para uma explicação consistente sobre essa aparente contradição entre as evidências de baixa interação mencionadas no item 5.1 e o

fato de a participação ser um fator que contribui para o sucesso da implementação. Uma explicação para isso seria tarefa para estudos futuros, mas possivelmente pode estar relacionada ao que Frey (2000) apontou como sendo um movimento de expansão democrática no sentido da construção de uma participação social mais consistente, ou seja, a mencionada participação não é ainda algo consolidado, mas está em um movimento e as indicações da relevância já se fazem notar nos dados da pesquisa.

Discutidas as perspectivas de análise propostas, a seguir se apresenta a análise dos contextos e mecanismos de coordenação interorganizational que se manifestam nos dados dos programas pesquisados e sua relação com os achados das perspectivas de análise abordadas.

4.9 CONTEXTO NO QUAL SE DESENVOLVEM AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS

Para melhor compreender a discussão apresentada nesta seção, faz-se um breve resgate do marco teórico relativo aos contextos da coordenação interorganizational.

Os contextos caracterizados por tipos de relações entre membros de arranjo interorganizational possuem estruturas de coordenação diversas. De acordo com Whetten (1981), são três tipos de estruturas de coordenação e dois os tipos de contextos

- ✓ estrutura de coordenação do tipo corporação baseada em autoridade hierárquica formal de contexto hierárquico
- ✓ estrutura de coordenação do tipo ajustamento mútuo de contexto de mercado; e
- ✓ aliança como estrutura de coordenação que mescla estratégias do ajustamento mútuo e da corporação.

Para Alexander (1998), os modos de coordenação são caracterizados pela mescla de características de mais de um contexto, o que, segundo esse autor, seria o metanível da coordenação interorganizational. Assim, três são os contextos:

- ✓ contexto hierárquico com estruturas de coordenação baseadas em comando por autoridade;
- ✓ contexto de mercado com estruturas de coordenação baseadas em trocas relacionadas a preços;

- ✓ contexto de associação solidária com estruturas de coordenação baseada em relações de confiança.

Neste estudo, houve a proposição de um quarto contexto, o político, com estruturas de coordenação baseadas na acomodação de interesses e disputas por poder .

Neste ponto, ressalta-se que, para efeito deste estudo, os mencionados contextos funcionam como panos de fundo para o desenvolvimento e a coordenação das relações interorganizacionais estabelecidas para a implementação de políticas públicas e, embora não esteja estabelecida uma associação direta entre contextos e perspectivas, as observações relativas à coordenação interorganizacional sob uma mesma perspectiva de análise podem fornecer informações relativas aos diferentes contextos. Isso porque as perspectivas de análise da coordenação interorganizacional anteriormente discutidas são formas de abordá-la em seus diferentes contextos ou na mescla destes.

Dito isso, cabe uma discussão das bases de constituição dos arranjos interorganizacionais para implementação de programas públicos, bases essas relacionadas ao contexto em que se desenvolvem as ações desses arranjos (*vide* quadro 19, Apêndice M).

Os dados da pesquisa evidenciam que, de modo geral, as bases de constituição dos arranjos interorganizacionais resultam de alguma combinação de determinação legal, interesse comum, meta comum, superação da fragmentação e otimização de resultados. A análise QCA revela que são conjuntos desses motivos que levam aos resultados respectivos de sucesso ou insucesso da implementação, sendo claramente evidenciado que apenas a determinação legal ou hierárquica – comum à maioria dos casos – não garante o sucesso da implementação. Para o sucesso, é necessária a combinação deste fator com um ou mais dos outros motivadores. Em suma, depender apenas da determinação legal não levará ao sucesso da implementação.

De acordo com os dados da pesquisa, o contexto hierárquico emerge como o mais saliente nas relações interorganizacionais dos programas públicos pesquisados, a despeito de ter sido evidenciada, na perspectiva política, a relevância das variáveis relativas à participação e compartilhamento de poder no processo de implementação, ou seja, apesar de a análise da perspectiva política apontar como relevante a consideração do contexto político na implementação.

O destaque do contexto hierárquico ocorre, em grande parte, em função das determinações legais que norteiam a ação governamental que vão desde determinações constitucionais introduzidas pela Constituição Federal de 1988 a determinações normativas que detalham a hierarquia de relacionamentos e o modo de execução dos planos plurianuais

da ação governamental, conforme apontado no marco teórico e nas discussões das perspectivas estruturais e políticas.

O contexto hierárquico marca mais visivelmente as análises da coordenação interorganizacional na perspectiva estrutural e, sendo um aspecto estrutural, permeia as demais perspectivas. De modo que as novas formas de governança e des-hierarquização apontadas pela literatura como tendências prováveis ainda não são facilmente observáveis ou capazes de alterar o contexto marcadamente hierárquico da coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais.

O contexto de relações de mercado, baseadas em ajustamento mútuo à base de trocas, faz-se presente nas relações de compras de produtos ou serviços da iniciativa privada e, em certos casos, da sociedade civil organizada, a serem entregues diretamente à sociedade. É o caso, por exemplo, da compra de vacinas no Programa de Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis ou nas contratações de serviços de ensino no programa Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis ou, ainda, na aquisição de serviços de assistência médica hospitalar no programa Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde.

Embora os dados da análise comparativa não apresentem a participação da iniciativa privada e da sociedade civil organizada de forma generalizada, os dados do estudo de casos realizados por meio de análise documental demonstram claramente esse tipo de participação em alguns dos programas pesquisados. Basta observar a base de dados do portal da transparência pública que contém a discriminação das despesas com as ações de cada programa público federal. Lá é possível identificar de quem foram adquiridos produtos e serviços pertinentes a cada programa pesquisado.

A compra de produtos ou serviços da iniciativa privada e do terceiro setor é baseada em uma lógica de aproveitar melhor as competências de cada setor e promover ações complementares para resolver problemas públicos. Na prática, são feitas as escolhas entre produzir e entregar serviços utilizando estruturas próprias do governo federal – que possuem limitação para lidar com o volume e a complexidade de demandas que vão desde a demanda por produção de vacinas e fornecimento de serviços de educação até fornecimento de serviços médicos e hospitalares, sendo necessárias para tudo isso inúmeras competências distintas – ou aproveitar as competências e capacidades da iniciativa privada e da sociedade civil organizada para atendimento das demandas.

Esta prática de utilizar as competências e capacidades da iniciativa privada e da sociedade civil organizada é apontada por Salomon (2002) como uma tendência da atualidade.

Configura-se, desse modo, um movimento de expansão de capacidade de ação ao explorar as capacidades do setor privado e do terceiro setor para a produção e entrega de bens e serviços à sociedade, diante das limitações da capacidade governamental e da crescente complexidade das demandas sociais. Essa é uma tendência também associada à discussão da perspectiva do desempenho, uma vez que se trata da alavancagem da capacidade operacional na entrega de bens e serviços à sociedade.

Quanto ao contexto de associação solidária presente na experiência internacional de ações colaborativas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003), não foram encontradas evidências consistentes de sua existência nos dados pesquisados em suas diferentes fontes, apesar da procura persistente. O que se observou na pesquisa documental foi a menção a ações de colaboração mediante termos de parceria, em geral para geração e troca de informações entre instâncias governamentais ou entre estas e entidades governamentais.

É importante ressaltar que as participações da sociedade civil organizada e da iniciativa privada se fazem perceber nos arranjos interorganizacionais para a implementação dos programas estudados por meio de relações de mercado, ou seja, na compra de produtos e serviços, como mencionado. Já a participação dos demais entes federais, estados e municípios, da mesma forma, envolve trocas por meio das transferências de recursos para que se garanta o cumprimento das metas e determinações normativas dos programas do governo federal.

Mesmo no interior do próprio aparelho estatal, embora sejam observadas, nos dados do SIGPLAN, ligações horizontais por meio da participação de distintos órgãos e entidades do governo federal em uma mesma ação ou programa público, os dados dos questionários, das entrevistas e da pesquisa documental apontam relações mais hierárquicas ou fragmentadas. Não surgiu, na pesquisa documental, por exemplo, menção à atuação com base apenas em relações de confiança, sem trocas baseadas em preços ou comando hierárquico a cumprir. De modo geral, os relatórios de atividades mencionam apenas a atuação no âmbito de cada órgão em vez de ações conjuntas.

Isso leva a crer que, no Brasil, o contexto de associação solidária no qual os participantes somam recursos para realizar um interesse ou meta comum ainda é uma possibilidade no mínimo pouco explorada. Essa suposição é também compatível com a constatação da presença marcante do contexto hierárquico, cujas determinações normativas estabelecem uma divisão de atribuições e uma hierarquia de relacionamentos no processo de implementação de políticas públicas, como abordado nas perspectivas políticas e estruturais.

Finalmente, embora a literatura acerca do tema não destaque o contexto político no estudo das relações interorganizacionais, do ponto de vista da administração pública, os achados da pesquisa apontam sua relevância na análise das relações interorganizacionais no processo de implementação de políticas públicas. As razões para isso estão, em primeiro lugar, no próprio conteúdo a que se refere tal processo, pois é essencialmente político como afirma Appleby (1991) ao caracterizar a função governamental. Em segundo lugar, no fato de se tratar de um processo que é permeado pela participação de vários atores com seus distintos interesses e pelo exercício em maior ou menor medida de suas discricionariedades, ou seja, pelo compartilhamento de poder entre eles.

Em suma, as análises apontam a coexistência de diferentes contextos e, mais, destacam as variáveis da perspectiva política como diferenciais para o desempenho da implementação, mesmo em um contexto marcadamente hierárquico, indicando a relevância da consideração do contexto político no processo de implementação de políticas públicas.

Feitas as análises e considerações acerca dos contextos que condicionam o processo de implementação – no nível macro da coordenação interorganizacional como abordado por Alexander (1998) –, segue a análise dos resultados relativos aos micromecanismos de coordenação interorganizacional (ALEXANDER, 1998) presentes nos programas pesquisados.

4.10 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS

Em relação aos mecanismos de coordenação que explicam o sucesso na implementação, a análise comparativa por meio do Tosmana indica que são relevantes para o sucesso a presença de mecanismos de decisão e negociação, de assessoria comum ou os sistemas de planejamento e sistemas de informação, embora não seja nenhum deles isoladamente necessário ou suficiente (*vide* Quadro 20, Apêndice M). Ou seja, nenhum deles aparece sozinho como responsável pelo sucesso e nenhum aparece em todas as configurações que resultam em sucesso.

Ao mesmo tempo, a análise comparativa para explicar o insucesso, levando em conta as mesmas variáveis, não apresenta minimização lógica possível. Isso significa dizer que não é possível, a partir dos dados da pesquisa, determinar que condições relativas aos mecanismos de coordenação são diferenciais para o insucesso da implementação. Não é possível afirmar,

mesmo por analogia, que a situação oposta à verificada na explicação do sucesso para tais variáveis seja uma explicação válida para o insucesso. Eis o porquê de, consoante as condições de necessidade e suficiência encontradas na análise, afirmar-se quais deles são relevantes e não determinantes do sucesso na implementação.

Outro dado interessante a esta análise é fato de que, em apenas um dos casos pesquisados, foi indicada a presença de mecanismos de incentivo no processo de implementação (Programa Artesanato Brasileiro – Estado do Mato Grosso – código 1016, na ação de realização de feiras e eventos). Essa situação pode estar atrelada à verificação de que o controle de desempenho por parte dos implementadores não é algo consolidado, como foi discutido na seção de análise da perspectiva do desempenho, sendo a utilização de sistemas de incentivo uma alternativa para o incremento do desempenho.

A aplicação dos mecanismos de coordenação apresenta configurações diversificadas tendo como núcleo comum os mecanismos de comunicação e os sistemas de informação.

Após as análises anteriores, sustentadas em dados empíricos, a seguir são apresentadas as conclusões relativas às observações sobre o caráter da coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil.

5 CONCLUSÕES

Neste capítulo, são apresentadas as conclusões das análises da coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais a partir das cinco perspectivas de análise propostas pelo estudo. A partir dos resultados da análise das mencionadas perspectivas, verifica-se o delineamento do contexto das relações interorganizacionais. Também são apresentadas as características instrumentais da coordenação, ou seja, quais são e em que condições os mecanismos de coordenação são aplicados ou não na coordenação interorganizacional. Após as conclusões que descrevem o caráter da coordenação interorganizacional na implementação de políticas públicas federais no Brasil, são pontuadas as limitações da pesquisa, seguidas das considerações finais com recomendações sobre futuras agendas de pesquisa.

O relato das conclusões relativas aos resultados das análises nas perspectivas pesquisadas segue a seguinte ordem: primeiro, a conclusão geral em resposta à pergunta da pesquisa, seguida das conclusões referentes às perspectivas estrutural, de processo, do desempenho, da consistência da ação governamental e à política. Em seguida, são apresentadas as conclusões acerca do contexto delineado a partir dessas análises e as relativas à relevância do contexto político proposto pelo estudo. Finalmente, são expostas as conclusões acerca dos mecanismos de coordenação que também caracterizam a coordenação interorganizacional no processo de implementação de políticas públicas no Brasil.

Em resposta à pergunta da pesquisa, concluiu-se que a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos sociais no Brasil é caracterizada por um padrão de contornos hierárquicos, em razão das instituições que estabelecem o modo de operação governamental, nos seus diferentes *loci* como apontado por Hill e Hupe (2005), seja por determinações constitucionais, diretivas ou operacionais que vão desde a determinação da supremacia do interesse público e definição da estrutura formal de coordenação dos planos da ação estatal até os modos de operação dessas ações.

Do ponto de vista estrutural, a coordenação interorganizacional é caracterizada pela complexidade de relações tipicamente formalizadas, esta complexidade não é determinante do sucesso ou insucesso da implementação. A coordenação nesta perspectiva se caracteriza, pelo

menos no nível federal, por seu caráter estável e sua estrutura vertical, embora estejam presentes alguns traços de horizontalidade e ainda de dinamismo ou mesmo instabilidade nos arranjos para implementação de políticas que conferem autonomia a governos estaduais ou locais para aplicação dos recursos em projetos.

Quanto à perspectiva de processo, tem-se que a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais caracteriza-se, em grande parte, pelo gerenciamento de interdependências paralelas e sequenciais, coordenadas por planos e padronização, coerentemente ambientadas em um acentuado contexto hierárquico e formalizado. Além disso, permanecem a ser mais visivelmente exploradas as interdependências recíprocas, comumente encontradas em contextos de associação solidária que, ao mesmo tempo em que, de acordo com a literatura internacional, podem oferecer ganhos de sinergias, provavelmente exigiriam muito mais em termos de coordenação interorganizacional. Parece provável que a situação verificada se associa a padrões de implementação que vêm se reproduzindo ao longo do tempo, no estabelecimento das políticas públicas como sistemas (políticas que estão em torno de um mesmo tema e partilham estruturas comuns como as relativas a trabalho, saúde e educação), padrões potencialmente modificáveis gradativamente, a longo prazo, por pressões externas relacionadas ao conteúdo e desempenho da implementação.

Por sua vez, na análise da perspectiva do desempenho, o que sobressai é o fato de que existem diretrizes que dizem focar no desempenho, com estabelecimento de indicadores e metas a serem atingidas, mas a coordenação interorganizacional em prol do desempenho permanece incipiente em função de um monitoramento ainda frágil, que assume feições muito mais de controle *ex ante* e *a posteriori*, do que de uma coordenação que proporciona ajustes concomitantes do desempenho por meio de um monitoramento efetivo. A razão para isso possivelmente está no fato de a adoção do planejamento da ação estatal orientado para resultados ser uma experiência relativamente recente, como aponta o capítulo de contextualização, na qual muito da sua efetiva aplicação está para ser consolidado na *praxis* das ações estatais.

Na perspectiva da consistência da referida ação estatal, a coordenação interorganizacional é perceptível e parece operar muito mais no âmbito institucional, visto que a pesquisa sugere que os indícios de lacunas, incoerências e sobreposições relacionadas aos programas públicos federais constituem falhas cujas origens estão em arranjos institucionais que as propiciam. Os esforços de coordenação nesta perspectiva são orientados pela participação dos atores envolvidos na implementação ou ainda da sociedade civil

organizada no apontamento das mencionadas falhas de coordenação. Neste ponto, destaca-se o contexto político na coordenação interorganizacional da implementação, uma vez que, por meio da participação e da necessidade de acomodação de interesses, tais falhas são apontadas para a efetiva correção mediante negociações e decorrentes ajustes institucionais.

Entre as mencionadas possibilidades de coordenação a serem exploradas, os resultados da pesquisa sugerem que a perspectiva política apresenta maior relevância na análise dos condicionantes do desempenho da implementação. Já que são as variáveis indicadoras a ela associadas as que se apresentam como diferenciais tanto na análise do sucesso quanto do insucesso da implementação. Uma possível explicação para isso pode ser extraída da seguinte afirmação de Appleby (1991):

No action taken or contemplated by the government of a democracy is immune to public debate, scrutiny, or investigation. No other enterprise has such equal appeal or concern for everyone, or deals so vitally with those psychological intangibles which reflect popular economic needs and social aspirations. Other institutions, admittedly, are not free from politics, but government is politics.

Ou seja, ainda que em um contexto marcadamente hierárquico, a ação estatal é intrinsecamente política e, dessa forma, é relevante a discussão do modo de participação – que fique claro não se tratar apenas de participação social externa ao governo, mas da participação de todos os envolvidos no processo de implementação. Além disso, os dados da pesquisa sugerem a importância de desenvolver a qualidade dos relacionamentos, ou seja, sugerem que muito mais que apenas seguir determinações de uma cadeia hierárquica, os relacionamentos e as interações entre os atores responsáveis pela implementação poderiam ser beneficiados com a troca de informações, maior discricionariedade no processo decisório e maior cooperação, sendo este o objetivo primeiro da ação de coordenar. Do contrário, haverá o risco da desarticulação e resultados insatisfatórios do processo de implementação.

Na direção do desenvolvimento da qualidade dos relacionamentos dos arranjos interorganizacionais para implementação de políticas públicas, tem-se como proposição a ser analisada por futuras pesquisas as indicações da relevância de compartilhar valores e referências comuns como apontado por Jobert (2004), indo além do estabelecimento de instituições formais de participação, da determinação de ações ou da mera aquisição de produtos e serviços. Também merece atenção, em estudos futuros, a verificação dos modos e instrumentos de gestão do que é proposto nos planos da ação estatal e ainda a observação de como se dá o desenho e o desenvolvimento da manutenção da trajetória dessas ações, uma vez que esses aspectos tratam da materialização do que foi planejado em termos de ação estatal.

E mais, é o destaque conferido pelos resultados das análises à participação e distribuição de poder como elementos da perspectiva política que revela a pertinência da consideração do contexto político na observação dos aspectos da ação governamental, corroborando a idéia de que a coordenação interorganizacional e, por conseguinte, a própria ação estatal se desenvolvem na mescla dos diferentes contextos, conforme aponta Alexander (1998); pois, se o contexto hierárquico é mais visível na estrutura de relacionamentos, o contexto político seria relevante no desenvolvimento das relações em si. Verificou-se também a ocorrência da referida mescla de contexto em algumas circunstâncias de atividades em contexto de mercado e de associação solidária, aos quais os resultados das análises não conferem maior relevância em relação aos outros. Tais observações sugerem a importância de uma análise mais aprofundada da relação entre os contextos de relacionamentos e a implementação de políticas públicas.

É necessário esclarecer que, em relação aos contextos de implementação, o contexto marcadamente hierárquico não representa necessariamente um obstáculo à implementação, mas possivelmente uma necessidade do ponto de vista estrutural, uma vez que o governo federal nem sempre efetua a produção e entrega de bens e serviços diretamente à sociedade. Utilizar arranjos interorganizacionais de implementação envolvendo diversas entidades pode implicar a necessidade de certa verticalização e hierarquização dos arranjos. De fato, a pesquisa sugere que mais relevante que a discussão da necessidade ou não da hierarquização nos arranjos interorganizacionais de implementação de políticas públicas é a discussão de como equilibrar as necessidades relativas à distribuição de discricionariedades, a participação e a acomodação de interesses dos atores envolvidos no processo de implementação, mesmo em contextos hierárquicos. Nesse sentido, tal discussão é indicada como agenda de pesquisas adicionais.

Finalmente, no que diz respeito aos mecanismos de coordenação interorganizacional, conclui-se que a própria instrumentalidade da gestão é limitada a alguns poucos, visto que se observa a subutilização deles na coordenação interorganizacional para implementação de programas públicos. Dos oito mecanismos pesquisados, apenas os de comunicação e os sistemas de informação são combinados na maioria dos casos; já o mecanismo de sistema de incentivo é o menos utilizado, com apenas uma ocorrência entre os casos pesquisados. A disseminação de referências comuns sobre a diversidade de mecanismos de coordenação disponíveis é outro ponto que precisa ser investigado mais profundamente em estudos futuros.

Ao fim das conclusões, é importante ter conhecimento das limitações inerentes ao processo de pesquisa na forma como foi concebido e operacionalizado. Neste estudo, as

limitações metodológicas estão detalhadas na seção 4.6 e dizem respeito, sobretudo, às fontes de dados oficiais que podem conter certo viés em sua apresentação. Outra limitação do estudo diz respeito à necessidade de basear a caracterização da coordenação interorganizacional de programas públicos federais nas percepções de atores do nível federal em sua maioria, ainda que eles sejam centrais, visto que, em adição aos atores do nível federal, foram obtidas apenas algumas respostas do nível estadual, apesar dos esforços para realizar contatos telefônicos com os demais atores e do apoio institucional para obter dados de experiências de coordenação nos níveis estaduais e locais, incluídos aí os da participação da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Contudo, é igualmente importante destacar que se buscou superar tal limitação com registro das informações obtidas por meio de efetivos contatos telefônicos com implementadores dos níveis locais e estaduais e ainda da pesquisa documental.

A esta altura, seguem as considerações finais relativas ao estudo e à indicação de futuras agendas de pesquisa. Neste sentido, ressalta-se que, considerando que a implementação seja caracterizada pelos extremos na distribuição de competências – ou seja, significativa autonomia nas políticas formatadas como estruturas de financiamento e maior direcionamento nas formatadas como sistemas consolidados, por exemplo, as políticas das áreas de educação, saúde, assistência social e geração de trabalho, emprego e renda –, pensar formatos intermediários que incluam, por exemplo, a utilização de mecanismos de coordenação que promovam não somente a comunicação e interações de cima para baixo e também de baixo para cima e horizontalmente seria um exercício pertinente a pesquisas que possam investigar alternativas de gestão e coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos.

O inevitável questionamento em relação à mencionada autonomia na distribuição de competências é relativo ao resultado das opções de coordenação fornecidas pela dicotomia entre direcionamento e autonomia nas especificidades do contexto brasileiro, pois estabelecer controle sobre o desempenho dos atores envolvidos implica absorver parcelas de autonomias desses atores, uma vez que seu desempenho seria definido e controlado de forma compartilhada. Já a viabilidade de maior autonomia tem consequências outras, a mais relevante é a fragilidade da coordenação direcionada pelo foco no desempenho. O ponto de interesse nesta dicotomia está na busca do equilíbrio entre direcionamento federal das políticas públicas e manutenção da autonomia dos entes federados. Isso por que, se, de um lado, o maior direcionamento, próprio das políticas públicas organizadas em forma de sistemas como as das áreas de saúde, educação e trabalho, está relacionado a um maior

controle do processo de implementação, de outro, as autonomias conferem maior “responsividade” por parte dos atores envolvidos e maior legitimidade ao processo. Esses são pontos a serem esclarecidos em futuras pesquisas.

Ainda em relação ao desempenho da implementação, diante da observada limitação da coordenação interorganizacional nesta perspectiva, destaca-se como de interesse a discussão, em estudos futuros, da relação entre coordenação interorganizacional e efetividade dos desempenhos de implementação almejados. Tal discussão é proposta com o objetivo de lançar luzes sobre possíveis direcionamentos e contribuições da coordenação interorganizacional na tradução dos planos em resultados, ou seja, na gestão das ações governamentais.

Indicadas como possibilidades pouco exploradas, merecem atenção, em estudos futuros, as contribuições da adoção de interdependências recíprocas e do estabelecimento de arranjos interorganizacionais nas bases do contexto de associação solidária, sobretudo da última, indicada como uma alternativa promissora em processos de implementação de políticas públicas, segundo exposto em descrições das experiências internacionais de administração pública colaborativa.

No que tange à intensa formalização incrustada no desenvolvimento da ação estatal, o estudo sugere que sua presença ubíqua atende a objetivos outros, tais como – provavelmente – transparência e *accountability*, uma vez que não constitui diferencial no resultado da implementação. O papel da formalização no processo de implementação, portanto, consta como merecedor de estudo mais aprofundado.

Finalmente, diante da indicação da perspectiva política como fator relevante do sucesso da implementação e conseqüentemente do contexto político como referência pertinente à análise da implementação de políticas públicas, recomenda-se a realização de estudos adicionais sobre a acomodação de interesses distintos e potencialmente conflitantes em políticas que abranjam distintas jurisdições e/ou sejam permeadas pela distribuição de competências entre diversos atores em diferentes contextos. Ainda em relação à implementação de políticas públicas abrangendo distintas jurisdições, merece especial atenção a investigação relativa à consistência da ação estatal no que diz respeito às falhas relacionadas à ocorrência de lacunas, incoerências e sobreposições no desenvolvimento da ação estatal. São recomendados também estudos que possam investigar as relações de baixo para cima, ou seja, que observem, a partir dos níveis locais e estaduais, quais são os limites discricionários, como se dá a acomodação de interesses e de que forma esses aspectos interferem na implementação de políticas federais. Também são propostos estudos que investiguem a influência da institucionalidade vigente sobre implementação de programas públicos federais,

relativa à distribuição de competências e de poder e ainda relativa à autonomia dos entes federados e ao modo de participação dos atores na implementação. Tudo isso proposto no sentido de desenvolver referências teóricas úteis à análise da implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big questions in public network management research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 3, p. 295-326, 2001.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative, public management**: new strategies for local governments. Washington: Georgetown University Press, 2003. p. 122-123.

ALEXANDER, E. R. A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management. **International Journal of Organizational Analysis**, v. 6, n. 4, p. 334-354, Out. 1998.

ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMINI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p.193-228. (Coletânea, v. 1).

ALTER, C.; HAGE, J. A typology of interorganizational relationships and networks. In: **Contemporary capitalism**: the embeddness of institutions. New York: University Press, 1990.

APPLEBY, PAUL. Government is different. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. **Classics of public administration**. 3rd ed. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1991.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, 2005a.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Controle na implementação de programas públicos executados por redes interorganizacionais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together**: the practice and theory of managerial craftsmanship. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

BARTON, A. H. The concept of property space in social research. In: LAZERFELD, P.F. ; ROSENBERG, M. **The language of social research**. New York: Free Press, 1955.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. Berkeley; Los Angeles, CA: University of California Press, 2001. p. 51.

BOVENS, M. **Public accountability in the Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório da Reunião VISA Controle Sanitário de Alimentos**: 2006. Brasília, 2006. p. 16-17. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/divulga/eventos/abrasco_2006/relatorio_alimentos.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 5.233**, de 6 de outubro de 2004a. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. Art. 11 e seu parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/D5233.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. **Lei n. 8666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Tomada de contas anual do exercício de 2006**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1262952524.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **Orientações para a implementação do Modelo de Gestão do PPA 2004-2007**. Brasília, 2004b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração de Programas: PPA 2004-2007**. Brasília, 2004c. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ppa2004-2007/ManualdeElaboracaodeProgramasPPA20042007.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de elaboração de programas: PPA 2004-2007: exercício 2006**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/manuais/manualelaboracaoprogramas2005.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do Plano Plurianual: 2004-2007**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad11_MS.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2010b.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Prestação de contas do Presidente da República: 2007**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/Tomo_I/arquivos/TOMO%20I.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Senado Federal. Portal Orçamento. **Siga Brasil**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 20 out. 2010a.

BRUYNE, P., HERMAN, J., SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. 3.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CAVALCANTE, Pedro L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129-149, abr./jun., 2007.

COLE, A.; JOHN, P. Sociometric mapping techniques and the comparison of policy networks: economic decision making in Leeds and Lille. In: MARSH, David (Ed.). **Comparing policy networks**. Philadelphia: Open University Press, 1998.

COUTO, Cláudio G. Constituição, competição e políticas Públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 65, maio/ago., 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200005>. Acesso em: 20 out. 2010.

DAFT, Richard L. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

D'ARAÚJO, Celina (Coord.) **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DEMO, Pedro. Teoria: para que? **Gestão .Org. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 3, n. 2, maio/ago. 2005.

DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S. R. et al. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2004. p. 15-42.

EISENHARDT, K. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, Oct. 1989.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ETIZIONI, A. **Organizações complexas: estudo das organizações em face de problemas sociais**. Tradução: João Antônio de C. Medeiros. São Paulo: Atlas, 1978.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FREY, Klaus. Políticas públicas um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p.53-77, out./dez. 2004.

GEORGE, A. L.; BENNET, A. **Case studies and theory development in social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GRANDORI, Ana; SODA, Giuseppe. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, v. 16, n. 2, p. 183-214, 1995.

GRANDORI, Ana. An organizational assessment of interfirm coordination modes. **Organization Studies**, v. 18, n. 6, out./dez. 1997.

HALL, Richard H. **Organizations: structures, processes, and outcomes**. 8th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

HANF, K.; TOONEN, T. A. J. **Policy implementation in federal and unitary systems: questions of analysis and design**. Rotterdam: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

HAWKESWORTH, M. Contending conceptions of science and politics: methodology and the constitution of the political. In: YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P. (Eds.). **Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn**. New York: M. E. Shape, 2006.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: Sage Publications, 2005.

HILL, M. **The public policy process**. 5th ed. London: Pearson Longman, 2009.

HOPKIN, J. Comparative methods. In: MARSH, D.; STOKER, G. **Theory and methods in political Science**. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

JOBERT, Bruno. **Estado, sociedad, políticas públicas**. Santiago: LOM, 2004. (Série Universitária).

KLIJN, Eric- Hans. Networks and interorganizational management: challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management. In: FERLIE, Ewan; LYNN

JUNIOR, Laurence E.; POLLITT, Christopher (Eds.). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: SAGE publications, 2003.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public Services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MALONE, T. W.; CROWSTON, K. G. **Toward an interdisciplinary theory of coordination**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Center for Coordination Science, 1991.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquilas. O financiamento da atenção à saúde no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 11., 2000, Brasília. **Anais...** Brasília, 2000.

MARSH, David. The development of the policy network approach. In: MARSH, D. (Org.). **Comparing policy networks**. Philadelphia: Open University Press, 1998.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration**, Houston, v. 5, n. 2, p. 145-174, abr., 1995.

MATO GROSSO. Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia. **Artesanato**.

Disponível em:

<<http://www.sicme.mt.gov.br/html/internas.php?tabela=paginas&codigoPagina=62>>. Acesso em: 20 out. 2010.

MELO, João Alfredo Telles. Aliança do governo com o agronegócio impulsiona desmatamento. **Correio da cidadania**, 31 de jan. 2008. Disponível em:

<http://www.correiocidadania.com.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1383>. Acesso em: 20 out. 2010.

MEYER, K. J.; O'TOOLE JUNIOR, L. J.; LU, Y. All glitters is not gold: disaggregating networks and the impact on the performance. In: BOYNE, G. A. et al. (Eds.). **Public service performance: perspectives on measurement and management**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: an expanded source book**. California: Sage Publications, 1994.

MILES, R. E.; SNOW, Charles C. F. **Fit, failure and the hall of fame**. New York: Free Press, 1994.

MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. Governing the hollow state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 359-379, 2000.

MINTZBERG, H. **La estructuración de las organizaciones**. 7th ed. Barcelona: Ariel, 2002.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. Rational choice and the public management of interorganizational networks. In: KETTL, D. F.; MILWARD, H. B. **Public management**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of public administration**. London: SAGE, 2003.

OUCHI, W.G. Markets, bureaucracies and clans. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, March 1980.

PALUMBO, D. J. **Public police in America: government in action**. 2nd ed. Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 1998.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea, v. 1).

PARSONS, D. Wayne. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Northampton: Edward Elgar, 1995.

PECI, Alketa; COSTA, F. J. L. Redes para implementação de políticas públicas: obstáculos e condições de funcionamento. In: ENCONTRO DA ANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

PETERS, Guy. **American public police: promise and performance.** 7th ed. Washington: CQ Press, 2007.

PETERS, Guy. **Comparative politics: theory and methods.** New York: New York University Press, 1998b.

PETERS, Guy. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. **Public Administration**, v. 76, Summer, 1998a.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective.** Stanford: Stanford University press, 2003.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis.** New York: Oxford, 2000.

POPPER, K. R. **The logic of scientific discovery.** London: Hutshinson of London, 1959.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVISK, A. **Implementation: the Oakland project.** 3rd ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PROVAN, K. G.; MILWARD, H. B.; ISETT, K. R. Network evolution and performance under public contract form mental health services. In: BOYNE, George A. et al. (Eds.). **Public service performance: perspectives on measurement and management.** New York: Cambridge University Press, 2006.

RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of public administration.** 2nd ed. London: Sage Publications, 2005.

RAGIN, C. C. **The comparative method.** Berkley: University of California Press, 1987.

RAGIN, C. C. **Fuzzy-set social science.** Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

RIHOUX, Benoît; DE MEUR, Gisèle. Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (CsQCA). In: RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. (Eds.). **Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques**. Thousand Oaks; London: Sage, 2008. p. 33-68.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF)**. [S.l.: s.d], [2007].

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation. In: STILMAN II, R. J. (Org.). **Public administration: concept and cases**. 6th ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1996.

SALOMON, Lester M. **The tools of government: a guide to the new governance**. New York: Oxford University Press, 2002.

SCOTT, John. **Social network analysis**. 2nd ed. London: Sage Publications, 2006.

SCOTT, W. Richard. **Organizations: rational, natural and open systems**. 4th ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

SILKE, A.; HANSPETER, K. The network approach. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SILVA, Pedro L.; B.MELO, Marcus A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos NEPP**, Campinas, 2000.

SILVA, Pedro L. B. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília: IPEA, 2002.

SILVEIRA, João P. A experiência de implantação do PPA: avanços e desafios. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília, 2002.

SOUSA, Celina. Estado do Campo na pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. In: THEODOULOU, Stella Z.; CHAN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THOMPSON, J. D. **Organizations in action: social science bases of administrative theory**. New York: MacGraw Hill, 1967.

THERÉT, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

HANF, Kenneth; TOONEN, Theo A. J. **Policy implementation in federal and unitary systems: questions of analysis and design**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985. 354 p. (Series D: Behavioural and Social Sciences, 23).

TOSMANA Tool for Small-N Analysis. Version 1.3 beta. **User Manual**. [S.l.]: Lasse Cronqvist, 2007. Disponível em: <www.tosmana.net/>. Acesso em: 20 out. 2010.

VAN DE VEN, Andrew H.; WALKER, Gordon. Coordinations patterns within interorganizational. **Network Human Relations**, v. 32, n. 1, p. 19-36, 1979.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. When and how do institutions matter. In: WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad**. Washington: The Brookings Institution, 1993.

WHETTEN, David A. Interorganizational relations: a review of the field. **The Journal of the Higher Education**, v. 52, n. 1, p. 1-28, Jan./Feb. 1981.

WHETTEN, David A. O que constitui uma contribuição teórica? **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 43, n.3, p.69-73, 2003.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. 10th ed. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. **Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond**. New York: Oxford University Press, 1995.

WOLLMANN, H. Coordination in the intergovernmental setting. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration**. 2nd ed. London: Sage Publications, 2005.

YANOW, Devora. **How does a policy mean?** Interpreting policy and organizational actions. Washington D.C.: Georgetown University Press, 1996.

YANOW, Devora. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: PALUMBO D. J.; CALISTA D. J. **Implementation and policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990.

APÊNDICE A - INDICADORES RELATIVOS À CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
RIO.EST	Rede Estável	Coordenação da relação inter-organizacional especializada e central.	Relações sem prazos pré-definidos entre organizações responsáveis por etapas definidas da produção de bens e serviços com integração vertical
RIO.DIN	Rede Dinâmica	Alianças temporárias sob coordenação central, onde existe uma combinação da avaliação central com uma autonomia local.	Relações com prazos pré- definidos entre organizações responsáveis por produção de bens e serviços em integração horizontal
ESP.RST	Espaço de participação restrito	Processo de implementação de participação limitada a poucos tipos de atores	Participação efetiva restrita a determinados tipos de atores
ESP.DEM	Espaço de Participação Democrático	Processo de implementação com participação de vários tipos de atores	Participação efetiva que inclui os diversos tipos de atores, quais sejam: governamentais, políticos, privados e da sociedade civil organizada
POD.DIF	Poder difuso	Amplo espaço de decisão dos atores envolvidos, por meio de barganha e negociação.	Os atores participam do processo decisório de forma colegiada ou possuem espaço discricionário na implementação.
POD.CON	Poder Concentrado	Decisões centralizadas	Decisões de implementação a cargo da coordenação central ou cargos específicos, com pouco espaço de negociação ou barganha e ainda com baixa autonomia dos atores envolvidos na implementação
DIR.VER	Direção Vertical	Relações ditadas por estrutura hierárquica formal, se refere a diferenciação por	Distribuição de autoridade ao longo da estrutura organizacional.
DIR.HON	Direção horizontal	Relações em que as organizações ocupam posições de mesmo nível	O aspecto horizontal da complexidade organizacional diz respeito a subdivisão de tarefas com diferenciação por especialização de atividades
REL.CEN	Relações Centralizadas	As relações são pautadas por interações centralizadas nos níveis superiores da cadeia hierárquica ou em uma agência focal (ator específico)	Informações, contatos, centralizados em níveis hierárquicos superiores ou em ator específico.
REL.DES	Relações Descentralizadas	As relações são pautadas pela ampla interação entre atores envolvidos na implementação	Informações, contatos entre todos os membros do arranjo
REL.FOR	Relações formais	estrutura é formalizada das regras que governam as relações.	as regras, que governam o comportamento nas relações entre membros da organização são precisas e explicitamente prescritas.
REL.INFO	Relações informais	Acordos não formalizados	Ausência de regras formais para estruturação das relações

APÊNDICE B - INDICADORES DE CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
CTX.HIQ	Contexto Hierárquico	Explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade.	Formalização de comunicações de acordo com as ligações hierárquicas, contratos ou convênios que regulem as relações entre as organizações.
CTX.MER	Contexto de Mercado	Explicitada por relações de troca relacionadas a preço; caracterizadas pelo ajustamento mutuo espontâneo.	Contratos de negociação de bens e serviços baseados em preços.
CTX.SOL	Contexto de Associação Solidária	Ligações baseadas em confiança caracterizada pela utilização de valores compartilhados.	Ausência ou baixo grau de controle.
CTX.POL	Contexto Político	Ligações baseadas em negociações envolvendo disputas por poder e espaços de participação.	Ocorrência de negociações para participação ou para obtenção de espaço discricionário.

APÊNDICE C - INDICADORES DE MICRO ESTRUTURAS OU MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
MEC.COM	Mecanismos de Comunicação	Canais de comunicação formal ou informal.	Memorando, fax, circulares, contatos telefônicos, correspondência eletrônica.
MEC.DEN	Mecanismos de Decisão e Negociação	Canais, mecanismos e estruturas para tomada de decisão e negociação.	Reunião de representantes, conselhos <i>ad hoc</i> , junta diretora.
MEC.CTS	Coordenação e Controle Social:	Baseada em normas, reputação e controle mútuo, aplicam-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam em um aspecto social.	Normas estabelecidas, avaliações feitas pelos envolvidos, parâmetros de conduta.
MEC.UNF	Unidades e Funções	Unidades ou funções responsáveis pela ligação e Integração.	Formalização da figura do administrador de projetos, composição formal de junta diretora.
MEC.ASE	Assessoria Comum	Corpo administrativo comum como uma estrutura de coordenação central.	Formalização de uma estrutura de coordenação central composta por especialistas, com definição de atribuições relativas à coordenação da rede.
MEC.PLC	Sistemas de Planejamento e controle	Sistema de planejamento e controle baseados em resultado	Formalização de processos de planejamento e controle baseados em resultados com metas e objetivos quantificáveis.
MEC.INC	Sistemas de Incentivo	Mecanismos de incentivo, tais como o direito de propriedade partilhado.	Formalização de sistemas de incentivo, verificados através da formalização de benefícios adicionais relacionados a metas ou objetivos.
MEC.INF	Sistemas de Informação	Sistema de informação para integração de redes extensas .	Sistemas de informação partilhados, tanto informais como formais.

APÊNDICE D - LISTA IDENTIFICAÇÃO DOS CASOS DA ANÁLISE QCA

CASO	CÓDIGO /PROGRAMA	CÓDIGO AÇÃO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
X1	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	2A84- Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
X2	1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	8585 -Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão plena/Avançada	Ministério da Saúde
X3	0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	4245- Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (atualização)	Ministério do Trabalho e Emprego
X4	0168 Livro Aberto	1521 – Instalação de Bibliotecas Públicas	Ministério da Cultura
X5	0083 Previdência Social Básica	2571 - Orientação do Reconhecimento do Direito aos Segurados Referentes aos Benefícios Previdenciários	Ministério da Previdência Social
X6	0083 Previdência Social Básica	Compensação previdenciária	Ministério da Previdência Social
X7	1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	0852 Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância	Ministério da Saúde
X8	0103 Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	8617 - Controle, Monitoramento e Avaliação das Aplicações do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
X9	0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	2621 – Relação Anual de ,informações sociais – RAIS	Ministério do Trabalho e Emprego
X10	0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	4784 Remuneração dos Agentes Pagadores e Operacionalizadores do Seguro Desemprego	Ministério do Trabalho e Emprego
X11	1186 Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	Ministério da Saúde

X12	0083 Previdência Social Básica	5092 - Implantação do Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade-SABI nas Agências da Previdência Social	Ministério da Previdência Social
X13	1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Financiamento ao Custeio de Hospitais Privados	Ministério da Saúde
X14	0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	2383 - Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
X15	0068 Erradicação do Trabalho Infantil	2060 - Ações Socioeducativas para Crianças e - Adolescentes em Situação de Trabalho	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
X16	1385 Proteção Social Especial	2383 Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
X17	0167 Brasil Patrimônio Cultural	7722 - Reforma do Complexo Museu Botânico e Biblioteca do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Ministério da Cultura
X18	1375 Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	5E24 - Reforma do Prédio de Pesquisa do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Ministério da Educação
X19	0052 Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
X20	0167 - Brasil Patrimônio Cultural	2630 – Preservação de acervos	Ministério da Cultura
X21	0168 Livro Aberto	4100 - Pesquisas na Área do Livro, da Leitura e do Conhecimento Científico, Acadêmico e Literário	Ministério da Cultura
X22	1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	6154-Auditoria de Serviços Cadastrados no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde
X23	0083 Previdência Social Básica	2910 - Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários	Ministério da Previdência Social
X24	1300 Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à	Fomento a Projetos de Melhoria da Gestão e - Humanização dos Serviços de Saúde	Ministério da Saúde

	Atenção à Saúde		
X25	0083 Previdência Social Básica	Alienação de Imóveis Operacionais	Ministério da Previdência Social
X26	1016 Artesanato Brasileiro	2706 Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
X27	1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	6839 Fomento ao Desenvolvimento da Gestão, Regulação, Controle e Avaliação da Atenção à Saúde no Sistema Único de Saúde (Discussão da implementação da tabela unificada do Sistema Único de Saúde – SUS – Processamento do SIA e SIH)	Ministério da Saúde
X28	1375 Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	0487 Concessão e Manutenção de Bolsas para a Formação de Recursos Humanos de Alto Nível no País	Ministério da Educação
X29	1016 Artesanato Brasileiro	2706 Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
X30	0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	4245- Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (atualização)	Ministério do Trabalho e Emprego

APÊNDICE E - LISTA DE PROGRAMAS PESQUISADOS

	CÓDIGO /PROGRAMA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	CARACTERÍSTICA DA AÇÃO PRINCIPAL DO PROGRAMA
1	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Financiamento de projetos
2	1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde	Compra de serviços de saúde
3	0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Ministério do Trabalho e Emprego	Redistribuição de renda
4	0168 Livro Aberto	Ministério da Cultura	Financiamento de projetos
5	0083 Previdência Social Básica	Ministério da Previdência Social	Redistribuição de renda
6	1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	Ministério da Saúde	Regulação e Fiscalização
7	0103 Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Concessão de crédito
8	1186 Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	Ministério da Saúde	Aquisição de Produtos e Serviços
9	0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Compra de serviços de assistência social
10	0068 Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Aquisição de serviços
11	1385 Proteção Social Especial	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Compra de serviços de assistência social
12	0167 Brasil Patrimônio Cultural	Ministério da Cultura	Investimento / financiamento de projetos
13	1375 Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	Ministério da Educação	Financiamento
14	0052 Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Aquisição de Serviços
15	1300 Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	Ministério da Saúde	Financiamento de projetos
16	1016 Artesanato Brasileiro	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Financiamento de projetos

APÊNDICE F - LEGENDA DE VALORES DAS VARIÁVEIS DICOTÔMICAS E ORDINAIS NA ANÁLISE QCA

VARIÁVEL	LEGENDA	VALORES
ÁREA ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA	ÁREA	1- Nacional 2- Regional 3- Local
PROGRAMA DENTRO DAS PRIORIDADES DE GOVERNO	PRIOR	0- Programa não prioritário 1- Programa prioritário
METAS ATINGIDAS	METAS	0- Metas atingidas abaixo da expectativa 1- Metas atingidas dentro da expectativa 2- Metas atingidas acima das expectativas
TIPO ATOR (RESPONDENTE)	TIPO ATOR	1- Governo Federal 2- Governo Estadual 3- Governo Municipal 4- Iniciativa Privada 5- 3º setor (Sociedade Civil Organizada)
GOVERNO FEDERAL	GOV F	0- Ausente na implementação 1- Presente na implementação
GOVERNO ESTADUAL	GOV E	0- Ausente na implementação 1- Presente na implementação
GOVERNO MUNICIPAL	GOV M	0- Ausente na implementação 1- Presente na implementação
INICIATIVA PRIVADA	I PRIV	0- Ausente na implementação 1- Presente na implementação
TERCEIRO SETOR(Sociedade Civil Organizada)	3º SETOR	0- Ausente na implementação 1- Presente na implementação
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - DETERMINIAÇÃO LEGAL	DET LEG	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - DETERMINIAÇÃO HIERÁRQICA	DET HQA	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - INTERESSE COMUM	INT COM	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - META COMUM	META CMN	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - SUPERAÇÃO DA FRAGMENTAÇÃO	SUP FRAG	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - TROCA	TROCA	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - ECONOMIA DE ESCALA	ECO SCLA	0- Ausente 1- Presente
MOTIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO - OTIMIZAÇÃO DE RESULTADOS	OTIM RESULT	0- Ausente 1- Presente
DISPOSITIVOS DE FORMALIZAÇÃO	DIPT FORMLZ	1- Decreto 2- Portaria 3- Termo de cooperação 4- Contrato 5- Não Houve 6- Outro
REGRAS FORMALIZADAS	REGRAS FORMLZ	0- Ausente 1- Presente

RELAÇÃO COM O GERENTE DO PROGRAMA	REL GER	1- Relação de subordinação 2- Relação de supervisão 3- Troca de Informações 4- Decisões conjuntas 5- Nenhuma 6- Outra
RELAÇÃO COM COORDENADOR DA AÇÃO	REL COORDOR	1- Relação de subordinação 2- Relação de supervisão 3- Troca de Informações 4- Decisões conjuntas 5- Nenhuma 6- Outra
RELAÇÃO COM DEMAIS IMPLEMENTADORES DA AÇÃO	REL DEM	1- Relação de subordinação 2- Relação de supervisão 3- Troca de Informações 4- Decisões conjuntas 5- Nenhuma 6- Outra
TEMPORALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DO RESPONDENTE	TEPRARIED	1- Ocasional 2- Temporária (curtos períodos) 3- Permanente
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS	DISPO REC	1- Distribuí recursos entre os participantes da implementação 2- Recebe recursos para implementar a ação 3- Ambos
PROCESSO DECISÓRIO	PROC DECIS	1- Definia o curso da ação (ampla discricionariedade) 2- Participava da tomada de decisão conjunta (discricionariedade compartilhada) 3- Recebia determinações , mas ainda tomava algumas decisões (discricionariedade reduzida) 4- Cumpria determinações (sem discricionariedade)
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO	MEC COM	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE DECISÃO E NEGOCIAÇÃO	DEC e NEG	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE CONTROLE	CTRLE SOCIAL	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE UNIDADES E FUNÇÕES	UNID FUNÇ	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE ASSESSORIA COMUM	ASS CMN	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE SISTEMA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE	SIS PLAN CTR	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE SISTEMAS DE INCENTIVOS	SIS INCEN	0- Ausente 1- Presente
MECANISMOS DE COORDENAÇÃO DO TIPO MECANISMOS DE	SIS INF	0- Ausente 1- Presente

SISTEMAS DE INFORMAÇÕES		
MEDIÇÃO DO DESEMPENHO	MED DSMP	0- Ausente 1- Presente
INFLUÊNCIA DE GRUPOS DE INTERESSE	GRP INT	1- Não sofrem influências, seguindo apenas a linha hierárquica 2- Constantemente 3- Raramente 4- Não sei
TIPOS DE INFLUÊNCIAS DOS GRUPOS DE INTERESSES	INFL	0- Não houve 1- Indicação de Beneficiários 2- Alocação de recursos humanos 3- Distribuição de Recursos Financeiros
RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA	REST ORÇ	0- Ausente 1- Presente
SUCESSO METAS FÍSICAS	SUCESSO	0 – Abaixo de 80% das metas Físicas 1- De 80% acima

APÊNDICE G - BREVE DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS PESQUISADOS

Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda - Código 0099

Órgão Responsável: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Componente do Megaobjetivo: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais.

Desafio: Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Elevar o número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho por meio da consolidação do Sistema Público de Emprego, reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado a suas habilidades e mitigar o custo social do desemprego.

Público-alvo: Trabalhador formal dispensado do sistema produtivo ou com contrato de trabalho suspenso, aqueles a procura de postos de trabalho e empregados privados e públicos atendidos pelo abono salarial.

Observações sobre o programa:

1- Não foi observada intersetorialidade no programa, de acordo com dados do SIGPLAN, apenas o MTE conduz a ações deste programa.

2- As ações que compõem o programa são:

2624 Cadastro Geral de Empregados e Desempregados .

4245 Classificação Brasileira de Ocupações - CBO .

2C43 Coordenação Técnico-Administrativa do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

2272 Gestão e Administração do Programa.

2633 Habilitação do Trabalhador ao Seguro-Desemprego.

2553 Identificação da População por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS.

2550 Orientação Profissional e Intermediação Mão-de-Obra.

4812 Pesquisas sobre Emprego e Desemprego – PED.

4641 Publicidade de Utilidade Pública.

4781 Reinserção no Mundo do Trabalho.

2621 Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

4784 Remuneração dos Agentes Pagadores e Operacionalização do Seguro-Desemprego.

4783 Remuneração dos Agentes Pagadores e Operadores do Benefício Abono Salarial.

4741 tema de Integração das Ações de Qualificação Profissional com a Intermediação

**Não inclusas as ações de operações especiais para pagamento dos benefícios.*

3- Atores envolvidos: A operacionalização do programa envolve uma extensa rede de atendimento composta por 2.409 segundo dados da prestação de contas anual da presidência relativa ao ano de 2007. Esta rede envolve unidades do MTE, SINE/Estados, SINE/ Prefeituras e Caixa Econômica Federal. *Fonte: Relatório anual de prestação de contas do presidente 2007. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/Tomo_I/arquivos/parteVI/6.21.pdf*

- 4- De acordo com os dados das entrevistas código 099-1/22 e 099-2/29, o programa conta com vários sistemas de informação alimentados pelos implementadores, os quais formam uma estrutura horizontalizada e flexível. Estes implementadores possuem bastante autonomia e são em sua maioria permanentes na rede

Programa: Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis – Código 1186

Órgão Responsável: Ministério da Saúde (MS).

Componente do Megaobjetivo: Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

Desafio: Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social(saúde, previdência e assistência).

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Prevenir e manter sob controle as doenças passíveis de imunização.

Público-alvo: Sociedade.

Observações sobre o programa:

- 1- Não foi verificada intersetorialidade no programa todas as ações são executadas pelo Ministério da Saúde.
- 2- Ações componentes do programa:
 - 7484 Adequação da Rede de Frio de Imunobiológicos.
 - 2272 Gestão e Administração do Programa.
 - 6031 Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças.
 - 4641 Publicidade de Utilidade Pública.
 - 4383 Vacinação da População.
 - 0899 Apoio a Laboratórios Públicos de Produção de Imunobiológicos.
- 3- O programa utiliza estruturas estaduais e municipais de saúde para realização da ação. Conforme trecho do relatório de avaliação do PPA 2004-2007 ano Base 2007
A ação do Programa e essencialmente descentralizada, executada pela rede de serviços de responsabilidade municipal. A integração se dá por meio de instâncias colegiadas de gestão.”
- 4- As ações do programa são estruturadas sob a forma de aquisição de produtos e serviços.
- 5- Há registro de reuniões com coordenadores estaduais. Conforme trecho do relatório de avaliação do PPA 2004-2007 ano Base 2007
“No que tange aos mecanismos de monitoramento sobre o desempenho físico das ações, pode-se citar a realização de reuniões periódicas com os coordenadores estaduais e de visitas in loco (Estados e Municípios) para supervisão e cooperação técnica. pag. 1064”
- 6- Há um acompanhamento dos desempenhos dos demais implementadores, por meio do registro do número de vacinações efetuadas.
- 7- Há também registro de utilização de sistema informatizado para monitoramento das ações de vacinação conforme trecho do relatório de avaliação do PPA 2004-2007 ano Base 2007 transcrito abaixo
“Os sistemas de informação utilizados pelo Programa sofrem continuas adequações para atender a necessidade de dados cada vez mais confiáveis. A perspectiva é de se ter o registro de pessoas vacinadas por Município de origem.”

Programa: Previdência Social Básica – Código 0083

Órgão Responsável: Ministério da Previdência Social (MPS)

Componente do Megaobjetivo Inclusão social e redução das desigualdades sociais

Desafio: Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social(saúde, previdência e assistência)

Tipo: Finalístico

Objetivo: Garantir o reconhecimento dos direitos previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios

Público-alvo: Segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social

Observações sobre o programa:

1- Foi observada a intersetorialidade na execução do programa que possui ações distribuídas por diversos órgãos e ministérios.

2- São ações do programa:

86BJ Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários.

2910 Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários.

0B48 Remuneração às Instituições Financeiras pela Realização do Recadastramento. Previdenciário.

5092 Implantação do Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade-SABI nas Agências da Previdência Social.

1F86 Recadastramento Previdenciário.

2564 Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS MPS .

2635 Capacitação de Servidores para Reconhecimento de Direitos Previdenciários.

2294 Defesa Judicial da Previdência Social Básica.

2593 Funcionamento das Unidades Descentralizadas da Previdência Social.

2015 Funcionamento do Conselho de Recursos Previdência Social.

2272 Gestão e Administração do Programa.

2571 Orientação do Reconhecimento do Direito aos Segurados Referentes aos Benefícios Previdenciários.

4641 Publicidade de Utilidade Pública.

3- O programa opera em grande parte com a aquisição de serviços e custeio das atividades da previdência, como os das unidades descentralizadas.

Programa Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde - Código 1220

Órgão Responsável: Ministério da Saúde (MS)

Megaobjetivo: Inclusão social e redução das desigualdades sociais

Desafio: Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência)

Tipo: Finalístico

Objetivo: Ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação

Público-alvo: Sociedade

Observações sobre o programa:

1- A intersectorialidade é observada no seguinte trecho do relatório de avaliação anual do PPA ano base 2007.

“Em termos de multisectorialidade, vale ressaltar a Ação Atenção à Saúde das Populações Ribeirinhas da Região Amazônica Mediante Cooperação com a Marinha do Brasil.”

2- São ações do Programa:

4525 Apoio à manutenção de unidades de saúde.

6148 Assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e desenvolvimento de atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde - serviço social autônomo associação das pioneiras sociais.

8585 Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada.

2C27 Atenção à Saúde da População nos Municípios Não-Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Não-Habilitados em Gestão Plena/Avançada.

8587 Atenção à Saúde da População nos Municípios Não-Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Não-Habilitados em Gestão Plena/Avançada.

4324 Atenção à Saúde das Populações Ribeirinhas da Região Amazônica mediante cooperação com a Marinha do Brasil.

2C20 Atenção à Saúde nos Hospitais da Rede Pública .

6155 Auditoria de Gestão no Sistema Único de Saúde.

6154 Auditoria de Serviços Cadastrados no Sistema.

8581 Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde.

6839 Fomento ao Desenvolvimento da Gestão, - Regulação, Controle e Avaliação da Atenção à Saúde no Sistema Único de Saúde.

2272 Gestão e Administração do Programa.

8537 Sistemas Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Auditoria.

0110 Contribuição à Previdência Privada.

3- São atores do programa Estado, Municípios, Instituições públicas, privadas e Sociedade civil organizada.

**Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes –
Código 0073**

Órgão Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH).

Componente do Megaobjetivo Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

Desafio: Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais.

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Público-alvo: Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.

Observações sobre o programa:

1- Foi observada a intersetorialidade, com ações no Ministério da Justiça e Ministério da Educação.

2- São ações do programa:

001S Apoio Educacional a Crianças e Adolescentes em Situação de Discriminação e Vulnerabilidade Social.

0742 Apoio a Comitês Estaduais de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil.

0744 Apoio à Capacitação dos Participantes do Sistema de Garantia de Direitos no Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

0746 Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

2272 Gestão e Administração do Programa.

2383 Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias.

2815 Rede Nacional de Informações para Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

4641 Publicidade de Utilidade Pública.

Programa Brasil Patrimônio Cultural - Código 0167

Órgão Responsável: Ministério da Cultura (MinC)

Componente do Megaobjetivo Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia

Desafio Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais

Tipo Finalístico

Objetivo Preservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro

Público-alvo Sociedade.

Observações sobre o programa:

1- Não foi observada intersetorialidade.

2- Ações do programa :

Composto por 32 ações, dentre elas: preservação de bens imóveis do patrimônio histórico e cultural, de acervos culturais e históricos, de bens culturais de natureza material; fiscalização, inspeção técnica e educação patrimonial de bens culturais; promoção e intercâmbio de eventos na área do patrimônio cultural; produção e distribuição de material sobre o patrimônio cultural; fomento a projetos na área do patrimônio cultural; pesquisas sobre preservação do patrimônio cultural.

3- São atores na implementação do programa;

Entidades federais, estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos.

4- Formalização por meio de convênios, acordos, ajustes ou similares.

**Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica -
Código 1375**

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Megaobjetivo: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais

Desafio: Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Formar pessoal de alto nível no país e no exterior, com vistas à produção do conhecimento científico, para a solução dos grandes desafios educacionais, econômicos e sociais do Brasil.

Público-alvo; Alunos de Pós-Graduação, professores de ensino superior, pesquisadores, bem como o cidadão graduado que demonstre interesse em capacitação pós-graduada.

Observações sobre o programa:

1- Foi observada a intersetorialidade com a distribuição de ações entre vários ministérios.

2- São ações do programa:

11L3 Aquisição e Ampliação do Prédio Sede da CAPES .

5E24 Reforma do Prédio de Pesquisa do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

2317 Acesso à Informação Científica e Tecnológica.

4011 Avaliação e Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação e de Fomento.

8015 Ensino e Pesquisa de Pós-Graduação em - Estatística e Geociências.

4019 Fomento à Pós-Graduação MEC.

4909 Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação em Botânica e Meio Ambiente.

4006 Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação .

8667 Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados.

09GK Concessão de Bolsas de Qualificação de Pessoal de Alto Nível para o Atendimento das Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

0B95 Concessão de Bolsas de Qualificação de Pessoal de Alto Nível para Pesquisa em Temas Estratégicos - Novas Fronteiras da Pós-Graduação.

0935 Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no Exterior e Manutenção de Bolsas de Estudos no – País.

0967 Cooperação Brasileira com os Países que Integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Programa Livro Aberto – Código 0168

Órgão Responsável: Ministério da Cultura (MinC)

Megaobjetivo: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia

Desafio: Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais

Tipo: Finalístico

Objetivo: Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário

Público-alvo: Sociedade.

Observações sobre o programa:

- 1- Não foi observada a intersetorialidade: Apenas o Ministério da Cultura é responsável pelo programa.
- 2- Este um programa exemplo de ação centralizada. As ações aqui são concentradas no Ministério da Cultura e na Fundação Biblioteca Nacional.
- 3- Atores envolvidos na implementação deste programa: O Ministério da Cultura, a Fundação Biblioteca Nacional e as Instituições/Entidades elegíveis: Entidades estaduais, municipais, distritais, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos.
- 4- O programa é composto das seguintes ações:

1521 Instalação de Bibliotecas Públicas.

4794 Fomento a Projetos Culturais na Área do Livro, da Leitura e do Conhecimento Científico, Acadêmico e Literário.

7367 Modernização de Bibliotecas Públicas.

4628 Ampliação de Acervos Bibliográficos e Documentais.

8291 Assessoria Técnica a Bibliotecas.

8293 Capacitação de Recursos Humanos na Área do Livro e da Leitura.

4632 Concessão de Prêmios à Criação e à Difusão na Área do Conhecimento Científico, Acadêmico e Literário.

6417 Difusão do Conhecimento por meio de Livros, Revistas, Vídeo e Multimídia.

2650 Funcionamento de Bibliotecas da União.

2272 Gestão e Administração do Programa.

4100 Pesquisas na Área do Livro, da Leitura e do Conhecimento Científico, Acadêmico e Literário.

4797 Produção de Obras Científicas, Acadêmicas e Literárias.

6523 Promoção e Intercâmbio de Eventos Culturais na Área do Livro e da Leitura.

Promoção e Intercâmbio de Eventos Culturais na Área do Livro e da Leitura.

2639 Registro de Direitos Autorais.

0668 Concessão de Bolsa na Área do Livro e da Leitura.

O Programa promove por meio destas ações a instalação e modernização das bibliotecas de grande, médio, pequeno porte e itinerantes.

O kit para bibliotecas públicas é composto de: material bibliográfico (2.000, 1.000 ou 650 títulos de livros, conforme o tipo de biblioteca), software (para indexar livros e catalogar documentos; os livros já são enviados catalogados e registrados no soft), equipamentos

eletroeletrônicos (ventiladores, computadores, aparelhos de TV, DVD Player e som com CD-ROM), mobiliários (móveis, estantes, cadeiras, portativros ambulantes) e artefatos decorativos e necessários a rodas de leituras infantis (tapetes, pufes)

Os instrumentos de formalização utilizados são: Convênios, contratos de comodato, acordos, ajustes ou similares.

A operacionalização é centralizada dado que o Ministério da Cultura avalia e aprova os projetos apresentados para as bibliotecas itinerantes. As pequenas, médias e grandes bibliotecas inscrevem-se no cadastro do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), da Fundação Biblioteca Nacional, e solicita a ação a ser contemplada: implantação e/ou modernização.

Para participação são previstas contrapartidas da seguinte forma: O estado, município ou entidade privada viabiliza o espaço físico e a respectiva administração/manutenção da biblioteca. Em caso de repasse mediante convênio, existe a contrapartida financeira.

Fontes:

- Programas de governo PPA 2004-2007 disponível em: <http://www.sigplan.gov.br>
- Catálogo de programas de governo destinados aos municípios. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/CPGF_01dez08.pdf

**Programa Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde -
Código 1300**

Órgão Responsável: Ministério da Saúde (MS).

Megaobjetivo: Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

Desafio: Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência).

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Ampliar e humanizar a atenção à saúde.

Público-alvo: Usuários do Sistema Único de Saúde.

Observações sobre o programa:

1- Não foi observada a intersectorialidade na implementação.

2- são ações do programa:

7666 Investimento para a Qualificação da Atenção à Saúde e Gestão do SUS.

6153 Cadastro Nacional de Profissionais e Estabelecimentos Assistenciais de Saúde

6152 Cartão Nacional de Saúde.

8627 Fomento a Projetos de Melhoria da Gestão e Humanização dos Serviços de Saúde.

3- Observa-se a fragilidade do controle de desempenho nos seguintes trechos do relatório de avaliação anual do PPA ano base 2007.

“Os atuais indicadores não estão adequados ao Programa. Havia uma proposta da Secretaria Executiva de reformular esses indicadores em 2007, entretanto, além de novos indicadores não possibilitarem uma comparação com os anos anteriores, na elaboração do novo PPA, foi proposta a exclusão do Programa com a conseqüente migração das ações para o Programa de Gestão. Os resultados do Programa foram listados de forma mais detalhada, possibilitando sua avaliação.”

“Investimentos no setor saúde vêm apresentando pouca eficiência sob o aspecto de comparação custo-efetividade. Na prática, não há observação das diretrizes desenvolvimentistas nacionais, pois ações insuladas geram duplicação de esforços, estruturas concomitantes e escassez de oferta em outras unidades. Uma das conseqüências é a geração de iniquidades na distribuição de recursos.”

4- Há participação diversificada de atores incluindo organismos internacionais conforme destacado no trecho de texto do relatório de avaliação anual do PPA ano Base 2007.

“Há parcerias não-governamentais para a execução do Programa. Foi firmado Termo de Cooperação com a Organização Panamericana da Saúde (OPAS) para programas e projetos estratégicos de investimentos em saúde, com Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e KFW.”

Programa Erradicação do Trabalho Infantil – Código 0068

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Megaobjetivo Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

Desafio Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais

Tipo Finalístico.

Objetivo Eliminar a prática do trabalho por crianças e adolescentes com idade até 16 anos incompletos, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 anos.

Público-alvo Crianças e adolescentes com idade até 16 anos incompletos que estão trabalhando em situações ilegais.

Observações sobre o programa:

1- Foi observada a intersetorialidade na implementação.

2- São ações do programa:

4734 Apoio Técnico à Escola do Futuro Trabalhador.

4731 Atualização do Mapa de Focos de Trabalho Infantil.

2688 Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil.

2060 Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho.

4641 Publicidade de Utilidade Pública .

869K Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação da Bolsa PETI.

0740 Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil.

09JB Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil.

09JB Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho.

3- São atores na implementação do programa

Municípios e Estados.

Programa Economia Solidária em Desenvolvimento - Código 1133

Órgão Responsável: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Componente do Megaobjetivo: *Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais*

Desafio: *Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade*

Tipo: *Finalístico*

Objetivo: *Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário*

Público-alvo: *Trabalhadores(as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de Desenvolvimento*

Observações sobre o programa:

1- Verificada a intersetorialidade em duas ações específicas do programa conforme indicado abaixo como ações a cargo do MDS.

2- As ações que compõe o programa são:

4744 Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias.

2A85 Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário.

4737 Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária.

4739 Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária.

4736 Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária.

2272 Gestão e Administração do Programa.

4641 Publicidade de Utilidade Pública.

8275 Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão.

2A84 Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária.

0980 Estímulo à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária.

5565 Ações de Geração de Renda para Populações Carentes (a cargo do MDS).

6540 Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda.

4963 Promoção da Inclusão Produtiva (a cargo do MDS).

3- *Sobre atores Envolvidos*

“Relacionamento e papéis dos Entes Federados

Na construção e implementação de uma política pública de qualquer natureza, e em particular de economia solidária, deve-se buscar uma ação integrada e complementar entre os Entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos.

Integrar e complementar as ações a partir da visão de que os recursos públicos provem de uma única fonte – os cidadãos e cidadãs – permite potencializar o uso e os impactos; aglutinar as forças sociais em torno de políticas públicas abrangentes e que se fixam cada vez mais como políticas de Estado, como direitos; romper com políticas de balcão e

podem ser fatores de estímulo à criação de esferas públicas onde se discute de forma transparente a destinação dos recursos com todos os sujeitos políticos. Da mesma forma e pelas mesmas razões, é necessário buscar a integração e complementaridade das ações de cada Ente da Federação no seu próprio âmbito.”

Fonte: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf Acesso em 07/2010

“muito embora parte significativa dos informantes (61,1%) tenha apontado a existência de um plano geral de ES, chama atenção o fato do desenho de tal plano, para a grande maioria dos informantes, praticamente limitar-se a descrição de uma série de ações (neste âmbito da ES). O grau de estruturação das políticas de ES parecem assim fundamentar-se (essencialmente) nas próprias ações empreendidas.”

Fonte: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub_avaliacao_politicas_publicas.pdf acesso em 07/2010.

**Programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda -
Código 0103**

Órgão Responsável: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Megaobjetivo: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais.

Desafio: Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Estimular o desenvolvimento econômico e social do País por meio da democratização do crédito produtivo, capaz de gerar emprego, trabalho e renda.

Público-alvo: Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais, microempreendedores, empresas pertencentes a setores prioritários de política governamentais de desenvolvimento, de arranjos produtivos locais ou de setores intensivos em mão-de-obra.

Observações sobre o programa:

1- Não foi observada intersetorialidade na implementação.

2- são ações do programa:

8617 Controle, Monitoramento e Avaliação das Aplicações do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

2597 Monitoramento das Cadeias Produtivas e dos Beneficiários.

Programa Proteção Social Especial – Código 1385

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Megaobjetivo: Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

Desafio: Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência).

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Promover a redução das situações de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, entre outras que caracterizam o fenômeno da exclusão social dos indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados, visando a orientação, o convívio e o resgate de vínculos familiar e comunitário.

Público-alvo: Crianças, adolescentes, jovens, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, migrantes, famílias em situação de risco pessoal e social decorrente da violação de direitos.

Observações sobre o programa:

1- Não foi observada intersetorialidade na implementação.

2- São ações do programa:

2B31 Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial.

2272 Gestão e Administração do Programa.

2A65 Serviços de Proteção Social Especial à Família.

2A69 Serviços Específicos de Proteção Social Especial.

3- São atores na implementação: Municípios e Estados.

Programa Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes - Código 1289

Órgão Responsável: Ministério da Saúde (MS).

Componente do Megaobjetivo: Inclusão social e redução das desigualdades sociais

Desafio: Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social(saúde, previdência e assistência).

Tipo: Finalístico.

Objetivo: Prevenir riscos à saúde da população mediante a garantia da qualidade dos produtos, serviços e dos ambientes sujeitos à vigilância sanitária.

Público-alvo: Sociedade.

Observações sobre o programa:

1- Não foi Observada intersetorialidade na implementação.

2- São ações do Programa:

7694 Construção do Edifício-Sede da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

12BH Construção do Laboratório Oficial para Análises e - Pesquisas de Produtos Derivados de Tabaco.

6174 Análise Técnico-Laboratorial da Qualidade dos Produtos Ofertados à População.

2C24 Pesquisas em Vigilância Sanitária.

6206 Pesquisas em Vigilância Sanitária.

4641 Publicidade de Utilidade Pública .

8335 Qualificação Técnica dos Laboratórios de Referência Estadual, Municipal e do Distrito Federal para Análise de Produtos Sujeitos a Vigilância Sanitária.

6133 Vigilância Sanitária de Produtos.

2C23 Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados.

6138 Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos.

6134 Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde.

0852 Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância Sanitária.

0990 Incentivo Financeiro aos Municípios e ao Distrito Federal Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica para Ações de Vigilância Sanitária.

Programa Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis - Código 0052

Componente do Megaobjetivo: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais.

Desafio: Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental..

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Tipo Finalístico.

Objetivo: Construir valores e relações sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências que contribuam para a participação de todos na edificação de sociedades sustentáveis.

Público-alvo: Educadores ambientais, profissionais do ensino, estudantes, gestores, técnicos, profissionais da mídia e voluntários atuantes na área ambiental e usuários e manejadores diretos de recursos ambientais.

Observações sobre o programa:

- 1- Foi observada a intersetorialidade no programa com ações em ministérios distintos.
- 2- As ações componentes do programa são:
 - a) Implantação do Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental.
 - b) Capacitação de Recursos Humanos para a Prevenção e Controle Ambiental nas Áreas Marítimas e Portuárias.
 - c) Educação Ambiental para Recursos Hídricos.
 - d) Educação para Conservação da Biodiversidade.
 - e) Fomento a Projetos Integrados de Educação Ambiental.
 - f) Formação de Educadores Ambientais M. do Meio Ambiente.
 - g) Gestão e Administração do Programa.
- 3- Atores envolvidos:
Governo Federal, Governos Estaduais.
- 4- São Atores na implementação:
Estados, Municípios e sociedade civil organizada por meio de instituições que atuem no campo da educação ambiental, mobilização social ou possuam capacidade comprovada de atuação na área ambiental (à exceção de escolas), além de colegiados e comitês.
- 5- Ações são formalizadas por meio de:
Contrato, Convênio, Acordo de Cooperação Técnica, Termo de Compromisso e Concessão de Chancela, de acordo com as possibilidades legais e necessidades.

Programa Artesanato Brasileiro - PAB - Código: 1016

Orgão responsável: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
Componente do Megaobjetivo Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia

Desafio Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais

Tipo Finalístico

Objetivo Fortalecer a competitividade do produto artesanal para a geração de trabalho e renda e promover seu acesso ao mercado externo

Público-alvo Artesãos cadastrados nos órgãos estaduais competentes

Observações sobre o programa:

1- Não foi verificada intersetorialidade nas ações específicas do programa. Ou seja, apenas o MDIC foi responsável pelo programa.

2- O programa foi composto por 05 ações a saber:

*“a) Capacitação de artesãos e multiplicadores em 2006, o PAB não atuou nesta ação, tendo em vista que os projetos recebidos até 30/04/2006 não puderam ser viabilizados em função do atraso na aprovação do Orçamento da União. Além disso, os demais projetos foram prejudicados, uma vez que **a maioria das propostas advém de Estados e Municípios** e ficaram inviabilizados em virtude do período eleitoral. Também, o recurso financeiro disponibilizado não foi suficiente para atender algumas das demandas existentes em um curto período de tempo (novembro e dezembro). Apesar disso, consta que houve execução financeira de 41,5% e, diante disso, cabe ressaltar que o **desembolso financeiro-orçamentário foge ao controle** do gerente-coordenador desta ação, uma vez que tal **controle é exercido pela unidade setorial responsável pelo orçamento do Ministério**. Ainda no escopo dessa ação, por ocasião da Feira Nacional de Negócios do Artesanato, em Recife/PE, o PAB realizou, sem contar com recurso financeiro, um curso de capacitação para 260 artesãos”* Fonte Relatório De Gestão MDIC exercício 2006.

b) Apoio (financiamento) a projetos onde se concentrou boa parte da aplicação de recursos

c) Gestão do Programa “A ação consiste no subsídio às demais macroações do Programa, possibilitando diálogos entre o PAB e as Coordenações Estaduais de Artesanato, discussões sobre políticas públicas, promoção e divulgação dos trabalhos realizados, maior visibilidade do Programa, estímulo à troca de experiências e abertura para novas parcerias e novas realizações.” Fonte Relatório de Gestão MDIC exercício 2006.

d) Realização de Feiras e Eventos

e) Disponibilização de espaços para feiras e eventos

3- Tipos de Atores Envolvidos: *Governos Federal e Estadual* - O PAB é representado em cada uma das 27 Unidades da Federação por meio das Coordenações Estaduais do Artesanato.

- 4- Programas de apoio ao artesanato são formulados também no nível Estadual, em rápida pesquisa sobre eles, observa-se que tendem a incorporar os recursos disponibilizados pelo Governo Federal. Além disso, observa-se também programas de apoio ao artesanato conduzidos por Paraestatal (SEBRAE e Sociedades de economia Mista (Caixa Econômica Federal) do nível federal. Tais programas possuem ações em comum com programa pesquisado e ações distintas.
- 5- A estrutura de execução do programa utiliza a estrutura do nível estadual dos entes federados, que por sua vez se articula com municípios e demais atores.
- 6- Sobre atividades de articulação:
Houveram reuniões com coordenadores estaduais para planejamento estratégico apenas a partir do segundo ano do programa.
Houve a instalação do Fórum do Artesanato Brasileiro ocorrida em 07/12/2005 - espaço de diálogo e discussões acerca dos gargalos e das oportunidades, com vistas à consolidação de ações e à implementação de políticas públicas para o fortalecimento e o desenvolvimento do setor artesanal. Fórum independente do programa.
- 7- No relatório de março/ 2007 foram relatados problemas de desempenho associados a:
“a) Dificuldades técnicas na elaboração de projetos e no cumprimento de exigências documentais para o estabelecimento de convênios e contratos;
b) Contingenciamento de recursos financeiros;
c) Aprovação do Orçamento; e
d) Equipe de trabalho reduzida”.

Fontes:

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=2046>

<http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=6582>

http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1262952524.pdf

acesso em 06/2010

APÊNDICE H - EXEMPLO DO REGISTRO DOS CONTATOS TELEFÔNICOS

DATA	FONE	LOCAL	CONTATO	E-MAIL	OBSERVAÇÃO
27.10.2009	61 36233023	Secretaria de Indústria e Comércio do MT		xxxx@hotmail.com	Contato realizado com sucesso
27.10.2009	84 36052531	Cooperativa de Produção artesanal do CRUTAC RN			Não houve identificação de possível respondente
27.10.2009	77 34361013	Prefeitura Municipal de Barra do Choca - BA			Ninguém trabalhou no PPA 2004 2007 equipe toda nova
28.10.2009	55 32266900	Fundação de apoio a ciência e tecnologia FATEC - Santa Maria - RS			
28.10.2009	61 3104-4785	Fundação Banco do Brasil			Dificuldade na Indicação de respondente
28.10.2009	47 33210200	Fundação Universidade Regional de Santa Catarina - SC			
28.10.2009	21 25550214	FINEP contratos e convênios - RJ			(caixa de mensagens)
29.10.2009	63 32019596	Secretaria de Estado do Trabalho - GO			
29.10.2009	51 32846000	Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social - FGTAS - RS			
29.10.2009	98 32189853	Secretária de Estado do Trabalho e de Economia Solidária - MA			Redirecionado 3218 9858
29.10.2009	11 30915876	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE - SP			Contato realizado com sucesso
29.10.2009	83 (celular)	Consultora da Prefeitura de Patos - PB			Indicado contato com consultora

APÊNDICE I- QUESTIONÁRIO

SURVEYOR Page 1 of 2

Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos

O presente questionário tem como objetivo levantar dados para subsidiar um estudo relativo à coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais. Essa pesquisa faz parte do projeto de Doutorado em Administração da Universidade de Brasília, da servidora Sheila Cristina Tolentino Barbosa, pertencente ao quadro de servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

0% 100%

Dados do Respondente

Tem por objetivo identificar os respondentes do questionário

***Nome**

? Nome completo do respondente.

***Cargo**

? Informar o nome do cargo efetivo ou em comissão à época da implementação do programa do qual participou.

***Órgão ou Entidade de Exercício**

? Órgão ou entidade de exercício à época da implementação do programa

***Telefone Comercial**

Nesse campo só se aceitam números

<http://guialivre.governoeletronico.gov.br/srh/index.php> 11/8/2009

***e-mail**

<< Anterior

Próximo >>

[Sair e Limpar o Questionário]

Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos

O presente questionário tem com objetivo levantar dados para subsidiar um estudo relativo à coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais. Essa pesquisa faz parte do projeto de Doutorado em Administração da Universidade de Brasília, da servidora Sheila Cristina Tolentino Barbosa, pertencente ao quadro de servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

0% 100%

Questionário

*Tipo de Ator

Escolha somente um dos seguintes

- Governo Federal
 Governo Estadual
 Governo Municipal
 Iniciativa Privada
 Terceiro Setor
 Outro



Qualificação do ator que o respondente representou na implementação do programa.

*Que tipo de atores participaram da implementação do programa / ação?

Escolha uma ou mais alternativas

- Governo Federal
 Governo Estadual
 Governo Municipal
 Iniciativa Privada
 Terceiro Setor

Outro:



É possível escolher mais de uma alternativa.

*Qual a razão da participação do órgão/entidade que você representou na implementação do programa público indicado?

Escolha uma ou mais alternativas

Determinação Legal
(participação determinada
por atos normativos, tais
como resoluções, decretos
etc.)

Determinação
Hierárquica

Interesse em Comum
(diz respeito a impactos e
resultados desejados)

Meta em Comum

Superar Fragmentação
(ações fragmentadas de
diversos atores)

Interesse em Trocas (de
informações ou recursos
gerados no processo)

Economia de Escala

Otimização de
Resultados

Outro:



É possível marcar mais de uma opção

***Quais dispositivos formalizaram a
estrutura de organizações envolvidas
na implementação da ação?
Escolha somente um dos seguintes**

- Decreto
 Portaria
 Termo de Cooperação
 Contrato
 Não Houve
 Outro

***Houve qualquer conjunto de regras
ou normas que estabeleceu algum
tipo de padronização nas atividades
de implantação da ação? Tais como:
manuais, Procedimentos Operacionais
Padrão (POP)determinações,
resoluções ou atos normativos.**

- Sim
 Não

***Caracterize qual era a sua relação com o gerente do programa**
Escolha somente um dos seguintes

- Relação de subordinação
- Relação de supervisão
- Troca de informações
- Decisões conjuntas
- Nenhuma
- Outro

***Caracterize qual era sua relação com o Coordenador da Ação.**
Escolha somente um dos seguintes

- Relação de subordinação
- Relação de supervisão
- Troca de informações
- Decisões conjuntas
- Nenhuma
- Outro

***Caracterize qual era a sua relação com outros implementadores participantes da ação.**
Escolha somente um dos seguintes

- Relação de subordinação
- Relação de supervisão
- Troca de informações
- Decisões conjuntas
- Nenhuma
- Outro

***Sua participação na implementação do programa foi:**
Escolha somente um dos seguintes

- Ocasional
- Temporária (curtos períodos no decorrer da implementação)
- Permanente durante a implementação

***Sobre a disponibilização de recursos para realização da ação (financeiros, materiais, mão-de-obra). Qual a seu papel no processo de implementação do programa?**

Escolha somente um dos seguintes

- Distribui Recursos entre os participantes da implementação
- Recebi recursos para implementar a ação
- Ambos

***Sobre a sua participação no processo Decisório relativo a questões da implementação.**

Escolha somente um dos seguintes

- Definia o curso da ação e tomava decisões inerentes (ampla discricionariedade)
- Participava na tomada de decisões conjunta (discricionariedade compartilhada)
- Recebia determinações, mas ainda tomava algumas decisões (discricionariedade reduzida)
- Cumpria determinações (sem discricionariedade)

***Mecanismos de Coordenação Presentes (Destaque os utilizados)**

Escolha uma ou mais alternativas

- Mecanismos de Comunicação (memorandos, fax, contatos pessoais, telefones, e-mail)
- Mecanismos de Decisão e Negociação (juntas)

diretoras, comitês ou conselhos de representantes)

Coordenação e Controle Social (baseados em normas de conduta, reputação e controle entre pares)

Unidades e funções responsáveis pela ligação e integração (são órgãos como os departamento específicos ou funções como a de gerente de projetos que assumem a responsabilidade pela coordenação da rede)

Assessoria Comun (corpo de especialistas ao qual se atribui a reponsabilidade pela coordenação da rede)

Sistema de Planejamento e Controle (definição e acompanhamento de metas e objetivos a atingir)

Sistema de Incentivo (incentivos ao atingimento das metas)

Sistema de Informação (sistemas automatizados de informação, para geração, armazenamento e partilhamento de informações)

*** Houve alguma forma de medição de desempenho dos atores participantes?**

- Sim
 Não

*** As decisões ao longo da implementação sofreram influências de grupos de interesse ou decisões políticas?**

Escolha somente um dos seguintes

- Não sofrem influências, seguindo apenas a linha hierárquica
 Constantemente
 Raramente
 Não sei

***O programa sofreu algum tipo de restrição orçamentária?**

- Sim
 Não

<< Anterior

Finalizar

[Sair e Limpar o Questionário]

APÊNDICE J – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTA COM IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA DE PPA 2004 - 2007

- 1- Qual a sua função na implementação do programa?
- 2- Como foram estabelecidas as definições sobre o programa?
- 3- Há delegação de atividades?
- 4- Como se deu o processo de coordenação do programa?
- 5- Qual a autonomia (espaço discricionário) dada a esta organização na execução do programa/ ação?
- 6- De que maneira os valores, metas, objetivos e padrões de conduta foram compartilhados?
- 7- De que maneira foram feitas as comunicações e com que frequência?
- 8- Houve processos de negociação para a tomada de decisões de implementação? Descreva
- 9- Houve processos de negociação para abertura de espaços de participação? Descreva
- 10- Houve sobreposições ou incoerências com outros programas ou ações? Descreva
- 11- Foram identificadas lacunas em relação aos objetivos do programa? Quais?
- 12- Houve momentos de interação com outros atores envolvidos na ação? Descreva
- 13- Esta organização participou de alguma estrutura composta por representantes de cada organização, qual a sua função?
- 14- Como se deu o compartilhamento de informações?

APÊNDICE K - EXEMPLO DE FOLHA DE SUMÁRIO DE DADOS CODIFICADOS DA ENTREVISTA

CÓDIGO DO ENTREVISTADO	CÓDIGO DO TRECHO DE ENTREVISTA	TRANSCRIÇÃO DO TRECHO DE ENTREVISTA	CÓDIGOS DE INDICADORES	CÓDIGOS DE INDICADORES
101	001	A ação era desenvolvida segundo determinações formais	CTX. HIQ	
101	002		CTX. MEC	CTX. HIQ
201
202

**APÊNDICE L - EXEMPLO DE FOLHA DE SUMÁRIO DE DADOS CODIFICADOS
DA PESQUISA DOCUMENTAL**

IDENTIFICAÇÃO DO DOCUMENTO	CÓDIGO DA INFORMAÇÃO	INFORMAÇÃO	CÓDIGOS DE INDICADORES	CÓDIGOS DE INDICADORES
Plano de Gestão do PPA 2004-2007	001	A implementação do programa será feita através de estrutura formal de coordenação	CTX. HIQ	

APÊNDICE M - RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA

Tosmana Report					
Algorithm: Graph-based Agent					
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana					
Settings:					
	Minimizing Value	0			
	including	R			
Truth Table:					
v1:	Rel Gerte	v2:	Rel coordor		
v3:	Rel demais	v4:	proc decis		
O:	sucesso id:	id			
v1	v2	v3	v4	O	id
4	4	4	2	1	x1,x28
4	4	5	2	1	x2
5	5	5	4	0	x3
4	4	3	2	1	x4
2	1	1	2	1	x5
1	1	1	2	1	x6
1	4	4	2	1	x7
1	1	4	3	1	x8
1	4	5	2	0	x9
2	3	2	3	1	x10
3	3	3	4	1	x11
3	3	3	2	1	x12,x20
1	1	3	2	1	x13
2	4	4	2	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	C	x17,x18,x19
2	5	3	2	1	x21
3	2	3	2	1	x22
1	5	4	3	1	x23
2	2	4	3	1	x24
3	3	3	1	1	x25
1	1	3	4	1	x26
5	3	3	3	1	x27
6	4	2	2	1	x29
1	4	2	3	1	x30
Result: (all)					
Rel Gerte{1,5}Rel demais {5}					
(x3+x9)					
Created with Tosmana Version 1.301					

Quadro 6 – Estrutura de Relacionamentos / Insucesso

Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report					
Algorithm: Graph-based Agent					
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana					
Settings:					
	Minimizing Value	1			
	including	R			
Truth Table:					
v1:	Rel Gerte	v2:	Rel coordor		
v3:	Rel demais	v4:	proc decis		
O:	sucesso id:	id			
v1	v2	v3	v4	O	id
4	4	4	2	1	x1,x28
4	4	5	2	1	x2
5	5	5	4	0	x3
4	4	3	2	1	x4
2	1	1	2	1	x5
1	1	1	2	1	x6
1	4	4	2	1	x7
1	1	4	3	1	x8
1	4	5	2	0	x9
2	3	2	3	1	x10
3	3	3	4	1	x11
3	3	3	2	1	x12,x20
1	1	3	2	1	x13
2	4	4	2	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	C	x17,x18,x19
2	5	3	2	1	x21
3	2	3	2	1	x22
1	5	4	3	1	x23
2	2	4	3	1	x24
3	3	3	1	1	x25
1	1	3	4	1	x26
5	3	3	3	1	x27
6	4	2	2	1	x29
1	4	2	3	1	x30
Result: (all)					
Rel Gerte{3,4,6}+ Rel coordor {1,3}+ proc decis{1,3}+ Rel Gerte{1,2}Rel coordor {5}+ Rel Gerte{1}Rel demais {4}					
$(x1,x28+x2+x4+x11+x12,x20+x22+x25+x29)$					
$(x5+x6+x8+x10+x11+x12,x20+x13+x25+x26+x27)$					
$(x8+x10+x23+x24+x25+x27+x30)$					
$(x21+x23)$					
$(x7+x8+x23)$					
Rel Gerte{3,4,6}+ Rel coordor {1,3}+ proc decis{1,3}+ Rel Gerte{1}Rel demais {4}+ Rel Gerte{2,5}Rel demais {3}					
$(x1,x28+x2+x4+x11+x12,x20+x22+x25+x29)$					
$(x5+x6+x8+x10+x11+x12,x20+x13+x25+x26+x27)$					
$(x8+x10+x23+x24+x25+x27+x30)$					
$(x7+x8+x23)$					
$(x21+x27)$					
Rel Gerte{3,4,6}+ Rel coordor {1,3}+ proc decis{1,3}+ Rel Gerte{1}Rel demais {4}+ Rel coordor {4,5}Rel demais {3}					
$(x1,x28+x2+x4+x11+x12,x20+x22+x25+x29)$					
$(x5+x6+x8+x10+x11+x12,x20+x13+x25+x26+x27)$					
$(x8+x10+x23+x24+x25+x27+x30)$					
$(x7+x8+x23)$					
$(x4+x21)$					
Rel Gerte{3,4,6}+ Rel coordor {1,3}+ proc decis{1,3}+ Rel Gerte{1}Rel demais {4}+ Rel coordor {5}proc decis{2}					
$(x1,x28+x2+x4+x11+x12,x20+x22+x25+x29)$					
$(x5+x6+x8+x10+x11+x12,x20+x13+x25+x26+x27)$					
$(x8+x10+x23+x24+x25+x27+x30)$					
$(x7+x8+x23)$					
$(x21)$					
Created with Tosmana Version 1.301					

Quadro 7 – Relacionamentos / Sucesso

Fonte: Tosmana (2007)

File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana

Settings:

Minimizing Value 0
including R

Truth Table:

v1: Rel Gerte v2: Rel coordor
v3: Rel demais v4: dispo rec
v5: proc decis v6: Dec e Neg

O:	sucesso	id:	id				
v1	v2	v3	v4	v5	v6	O	id
4	4	4	1	2	1	1	x1
4	4	5	1	2	1	1	x2
5	5	5	2	4	0	0	x3
4	4	3	2	2	0	1	x4
2	1	1	3	2	1	1	x5
1	1	1	2	2	0	1	x6
1	4	4	1	2	1	1	x7
1	1	4	3	3	1	1	x8
1	4	5	2	2	0	0	x9
2	3	2	3	3	0	1	x10
3	3	3	2	4	0	1	x11
3	3	3	1	2	1	1	x12
1	1	3	1	2	0	1	x13
2	4	4	3	2	0	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	2	0	C	x17,x18,x19
3	3	3	2	2	0	1	x20
2	5	3	2	2	1	1	x21
3	2	3	1	2	1	1	x22
1	5	4	2	3	0	1	x23
2	2	4	2	3	1	1	x24
3	3	3	2	1	0	1	x25
1	1	3	3	4	0	1	x26
5	3	3	2	3	0	1	x27
4	4	4	1	2	0	1	x28
6	4	2	1	2	1	1	x29
1	4	2	3	3	0	1	x30

Result: (all)

Rel Gerte{1,5}Rel demais {5}
(x3+x9)

Rel demais {5}dispo rec {2}
(x3+x9)

Rel demais {5} Dec e Neg{0}
(x3+x9)

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 8 – Horizontalidade / Insucesso

Fonte: Tosmana (2007)

Truth Table:				
v1:	Dipt formlz		v2:	Regras formlz
v3:	proc decis			
O:	sucesso	id:	id	
v1	v2	v3	O	id
2	1	2	C	x1,x2,x7,x14,x15,x16
1	1	4	0	x3
1	0	2	1	x4,x20,x28
1	1	2	C	x5,x6,x9,x22
2	1	3	1	x8,x24
4	1	3	1	x10
1	0	4	1	x11
5	1	2	1	x12,x21
3	1	2	1	x13
4	0	2	C	x17,x18,x19
4	0	3	1	x23
2	1	1	1	x25
3	1	4	1	x26
5	1	3	1	x27
4	1	2	1	x29
6	1	3	1	x30

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 9 – Formalização

Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report						
Algorithm: Graph-based Agent						
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana						
Settings:						
	Minimizing Value	1				
	including	R				
Truth Table:						
v1:	Rel Gerte	v2:	Rel coordor			
v3:	Rel demais	v4:	dispo rec			
v5:	proc decis					
O:	sucesso id:	id				
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
4	4	4	1	2	1	x1,x28
4	4	5	1	2	1	x2
5	5	5	2	4	0	x3
4	4	3	2	2	1	x4
2	1	1	3	2	1	x5
1	1	1	2	2	1	x6
1	4	4	1	2	1	x7
1	1	4	3	3	1	x8
1	4	5	2	2	0	x9
2	3	2	3	3	1	x10
3	3	3	2	4	1	x11
3	3	3	1	2	1	x12
1	1	3	1	2	1	x13
2	4	4	3	2	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	2	C	x17,x18,x19
3	3	3	2	2	1	x20
2	5	3	2	2	1	x21
3	2	3	1	2	1	x22
1	5	4	2	3	1	x23
2	2	4	2	3	1	x24
3	3	3	2	1	1	x25
1	1	3	3	4	1	x26
5	3	3	2	3	1	x27
6	4	2	1	2	1	x29
1	4	2	3	3	1	x30
Result: (all)						
Rel coordor {1,3}+ dispo rec {1}+ proc decis{1,3}+ Rel coordor {4,5}Rel demais {3} (x5+x6+x8+x10+x11+x12+x13+x20+x25+x26+x27) (x1,x28+x2+x7+x12+x13+x22+x29) (x8+x10+x23+x24+x25+x27+x30) (x4+x21)						
Created with Tosmana Version 1.301						

Quadro 10 - Centralidade das decisões / Sucesso
 Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report

Algorithm: MultiValue TopDown

File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana

Settings:

Minimizing Value 0
including

Truth Table:

v1: Rel Gerte v2: Rel coordor
v3: Rel demais v4: dispo rec
v5: proc decis

O: sucesso id: id

v1	v2	v3	v4	v5	O	id
4	4	4	1	2	1	x1,x28
4	4	5	1	2	1	x2
5	5	5	2	4	0	x3
4	4	3	2	2	1	x4
2	1	1	3	2	1	x5
1	1	1	2	2	1	x6
1	4	4	1	2	1	x7
1	1	4	3	3	1	x8
1	4	5	2	2	0	x9
2	3	2	3	3	1	x10
3	3	3	2	4	1	x11
3	3	3	1	2	1	x12
1	1	3	1	2	1	x13
2	4	4	3	2	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	2	C	x17,x18,x19
3	3	3	2	2	1	x20
2	5	3	2	2	1	x21
3	2	3	1	2	1	x22
1	5	4	2	3	1	x23
2	2	4	2	3	1	x24
3	3	3	2	1	1	x25
1	1	3	3	4	1	x26
5	3	3	2	3	1	x27
6	4	2	1	2	1	x29
1	4	2	3	3	1	x30

Result:

$$\text{Rel Gerte}\{5\} * \text{Rel coordor}\{5\} * \text{Rel demais}\{5\} * \text{dispo rec}\{2\} * \text{proc decis}\{4\} + \text{Rel Gerte}\{1\} * \text{Rel coordor}\{4\} * \text{Rel demais}\{5\} * \text{dispo rec}\{2\} * \text{proc decis}\{2\}$$

(x3) (x9)

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 11 - Centralidade das decisões / insucesso

Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent
 File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\banco de dados 3.xml

Settings:
 Minimizing Value 1
 including R

Truth Table:

v1: Sis Plan Ctr v2: Sist incen
 v3: sist inf v4: Med dsmp

O: sucesso id: id

v1	v2	v3	v4	O	id
1	0	1	1	C	x1,x5,x9,x13,x23,x27
1	0	1	0	1	x2,x25
0	0	0	0	C	x3,x4,x11,x14,x15,x16,x17,x18,x19,x20,x22,x30
0	0	1	0	1	x6,x8,x24,x29,x32
1	0	0	0	1	x7,x10
1	0	0	1	1	x12,x21,x26
0	1	0	0	1	x28
0	0	1	1	1	x31

Result: (all)

dsmp{0} Sist incen{1}+ Sis Plan Ctr{0}sist inf{1}+ Sis Plan Ctr{1}sist inf{0}+ Sis Plan Ctr{1}Med dsmp{0}

(x28) (x6,x8,x24,x29,x32+x31) (x7,x10+x12,x21,x26) (x2,x25+x7,x10)

Sist incen{1}+ Sis Plan Ctr{0}sist inf{1}+ Sis Plan Ctr{1}sist inf{0}+ sist inf{1}Med dsmp{0}

(x28) (x6,x8,x24,x29,x32+x31) (x7,x10+x12,x21,x26) (x2,x25+x6,x8,x24,x29,x32)

inf{0}Med dsmp{1} Sist incen{1}+ Sis Plan Ctr{0}sist inf{1}+ Sis Plan Ctr{1}Med dsmp{0}+ sist

(x28) (x6,x8,x24,x29,x32+x31) (x2,x25+x7,x10) (x12,x21,x26)

inf{1}Med dsmp{0} Sist incen{1}+ Sis Plan Ctr{0}Med dsmp{1}+ Sis Plan Ctr{1}sist inf{0}+ sist

(x28) (x31) (x7,x10+x12,x21,x26) (x2,x25+x6,x8,x24,x29,x32)

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 12 - Coordenação na perspectiva do desempenho - Sucesso
 Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report						
Algorithm: Quine						
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana						
Settings:						
Minimizing Value 0 1						
including						
Truth Table:						
v1:	Gov F	v2:	Gov E			
v3:	Gov M	v4:	I Priv			
v5:	3º set					
O:	sucesso	id:	id			
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
0	0	0	0	1	1	x1,x29
1	1	1	0	0	C	x2,x4,x6,x7,x14,x15,x16,x22,x27
1	0	0	0	0	C	x3,x5,x8,x9,x10,x11,x12,x20,x21,x23,x24,x25
1	1	1	1	0	1	x13
1	0	0	1	0	C	x17,x18,x19
1	1	0	0	0	1	x26,x28
1	1	1	1	1	1	x30
Created with Tosmana Version 1.301						

Quadro 13 - Diversidade de atores
 Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report				
Algorithm: Graph-based Agent				
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana				
Settings:				
	Minimizing Value	1		
	including	R		
Truth Table:				
v1:	Dec e Neg	v2:	Ctrlr Social	
v3:	grp int			
O:	sucesso	id:	id	
v1	v2	v3	O	id
1	0	2	1	x1,x2,x7,x8,x22
0	0	4	C	x3,x6,x25,x28,x30
0	0	1	C	x4,x9,x11,x17,x18,x19,x20,x23,x27
1	0	4	1	x5
0	0	2	1	x10
1	0	1	1	x12,x21,x29
0	0	3	1	x13
0	1	2	C	x14,x15,x16,x26
1	1	1	1	x24
Result: (all)				
	Dec e Neg{1}+	grp int{3}+	Ctrlr Social {0}grp int{2}	
	(x1,x2,x7,x8,x22+x5+x12,x21,x29+x24)	(x13)	(x1,x2,x7,x8,x22+x10)	
Created with Tosmana Version 1.301				

Quadro 14 - Condicionantes da coordenação na perspectiva política (distribuição de poder e mecanismos de negociação)

Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana

Settings:

Minimizing Value 1
including R

Truth Table:

v1:	Rel Gerte	v2:	Rel coordor
v3:	Rel demais	v4:	proc decis
v5:	Dec e Neg	v6:	Ctrl Social
v7:	grp int		

O: sucesso id: id

v1	v2	v3	v4	v5	v6	v7	O	id
4	4	4	2	1	0	2	1	x1
4	4	5	2	1	0	2	1	x2
5	5	5	4	0	0	4	0	x3
4	4	3	2	0	0	1	1	x4
2	1	1	2	1	0	4	1	x5
1	1	1	2	0	0	4	1	x6
1	4	4	2	1	0	2	1	x7
1	1	4	3	1	0	2	1	x8
1	4	5	2	0	0	1	0	x9
2	3	2	3	0	0	2	1	x10
3	3	3	4	0	0	1	1	x11
3	3	3	2	1	0	1	1	x12
1	1	3	2	0	0	3	1	x13
2	4	4	2	0	1	2	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	0	0	1	C	x17,x18,x19
3	3	3	2	0	0	1	1	x20
2	5	3	2	1	0	1	1	x21
3	2	3	2	1	0	2	1	x22
1	5	4	3	0	0	1	1	x23
2	2	4	3	1	1	1	1	x24
3	3	3	1	0	0	4	1	x25
1	1	3	4	0	1	2	1	x26
5	3	3	3	0	0	1	1	x27
4	4	4	2	0	0	4	1	x28
6	4	22	1	0	1	1	x29	
1	4	2	3	0	0	4	1	x30

Result: (

Rel Gerte{3,4,6)+ Rel coordor {1,3)+ proc decis{1,3)+ Dec e Neg{1}
 (x1+x2+x4+x11+x12+x20+x22+x25+x28+x29) (x5+x6+x8+x10+x11+x12+x13+x20+x25+x26+x27)
 (x8+x10+x23+x24+x25+x27+x30) (x1+x2+x5+x7+x8+x12+x21+x22+x24+x29)

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 15 - Condicionantes da coordenação na perspectiva política (distribuição de poder e participação)
 Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report								
Algorithm: Graph-based Agent								
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana								
Settings:								
	Minimizing Value	0						
	including	R						
Truth Table:								
v1:	Rel Gerte	v2:			Rel coordor			
v3:	Rel demais	v4:			proc decis			
v5:	Dec e Neg	v6:			Ctrlr Social			
v7:	grp int							
O:	sucesso id:	id						
v1	v2	v3	v4	v5	v6	v7	O	id
4	4	4	2	1	0	2	1	x1
4	4	5	2	1	0	2	1	x2
5	5	5	4	0	0	4	0	x3
4	4	3	2	0	0	1	1	x4
2	1	1	2	1	0	4	1	x5
1	1	1	2	0	0	4	1	x6
1	4	4	2	1	0	2	1	x7
1	1	4	3	1	0	2	1	x8
1	4	5	2	0	0	1	0	x9
2	3	2	3	0	0	2	1	x10
3	3	3	4	0	0	1	1	x11
3	3	3	2	1	0	1	1	x12
1	1	3	2	0	0	3	1	x13
2	4	4	2	0	1	2	C	x14,x15,x16
1	2	3	2	0	0	1	C	x17,x18,x19
3	3	3	2	0	0	1	1	x20
2	5	3	2	1	0	1	1	x21
3	2	3	2	1	0	2	1	x22
1	5	4	3	0	0	1	1	x23
2	2	4	3	1	1	1	1	x24
3	3	3	1	0	0	4	1	x25
1	1	3	4	0	1	2	1	x26
5	3	3	3	0	0	1	1	x27
4	4	4	2	0	0	4	1	x28
6	4	2	2	1	0	1	1	x29
1	4	2	3	0	0	4	1	x30
Result: (II)								
Rel Gerte{1,5}Rel demais {5}								
(x3+x9)								
Rel demais {5} Dec e Neg{0}								
(x3+x9)								
Rel demais {5}grp int{1,4}								
(x3+x9)								
Created with Tosmana Version 1.301								

Quadro 16 - Condicionantes da coordenação na perspectiva política (distribuição de poder e participação) – explicação do insucesso

Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report		COM TODAS AS VARIÁVEIS	
Algorithm: Graph-based Agent			
File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\banco de dados 3.xml			
Settings:			
Minimizing Value	1		
including	R		
Truth Table:			
v1:	area	v2:	prior
v3:	metas	v4:	Tipo de Ator
v5:	Gov F	v6:	Gov E
v7:	Gov M	v8:	I Priv
v9:	3º set	v10:	outro
v11:	det legal	v12:	Det Hqa
v13:	Int Com	v14:	Meta cmn
v15:	sup frag	v16:	troca
v17:	Eco Scla	v18:	Otim resul
v19:	Dipt formlz	v20:	Regras formlz
v21:	Rel Gerte	v22:	Rel coordor
v23:	Rel demais	v24:	teparied
v25:	dispo rec	v26:	proc decis
v27:	Mec Com	v28:	Dec e Neg
v29:	Ctrlr Social	v30:	Unid Funç
v31:	Ass Cmrv32:	Sis Plan Ctr	
v33:	Sist incen	v34:	sist inf
v35:	Med dsmp	v36:	grp int
v37:	infl	v38:	rest orç
O:	sucesso id:	id	
Result: (all)			
$\text{Rel Gerte}\{3,4,6\}+ \text{Rel coordor}\{1,3\}+ \text{proc decis}\{1,3\}+ \text{Dec e Neg}\{1\}$ $(x1+x2+x4+x11+x12+x21+x23+x26+x27+x30+x31) \quad (x5+x6+x8+x10+x11+x12+x13+x21+x26+x28+x29)$ $(x8+x10+x24+x25+x26+x27+x29+x32) \quad (x1+x2+x5+x7+x8+x12+x22+x23+x25+x31)$			
Created with Tosmana Version 1.301			

Quadro 17 - Análise geral com todas as variáveis - explicação do sucesso

Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\banco de dados 3.xml

Settings:

Minimizing Value 0
including R

Truth Table:

v1:	prior	v2:	det legal
v3:	Det Hqa	v4:	Int Com
v5:	Meta cmn	v6:	sup frag
v7:	troca	v8:	Eco Scla
v9:	Otim resul	v10:	Regras formlz
v11:	Rel Gerte	v12:	Rel coordor
v13:	Rel demais	v14:	teparied
v15:	dispo rec	v16:	proc decis
v17:	Mec Com	v18:	Dec e Neg
v19:	Ctrlr Social	v20:	Unid Funç
v21:	Ass Cmnm	v22:	Sis Plan Ctr
v23:	Sist incen	v24:	sist inf
v25:	Med dsmp	v26:	grp int
v27:	rest orç		

Result: (all)

Rel Gerte{1,5}Rel demais {5}
(x3+x9)

Rel demais {5}dispo rec {2}
(x3+x9)

Rel demais {5} Dec e Neg{0}
(x3+x9)

Rel demais {5}Unid Funç{0}
(x3+x9)

Rel demais {5}Ass Cmnm{0}
(x3+x9)

Rel demais {5}grp int{1,4}
(x3+x9)

Created with Tosmana Version 1.301

Tosmana Report

Algorithm: Quine
 File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana
 Settings:
 Minimizing Value 1
 including

Truth Table:

v1:	det legal	v2:	Det Hqa	v3:	Int Com	v4:	Meta cmn
v5:	sup frag	v6:	troca	v7:	Eco Scla		

O:	sucesso	id:	id					
----	---------	-----	----	--	--	--	--	--

v1	v2	v3	v4	v5	v6	v7	O	id
1	0	1	0	0	0	0	1	x1,x12
1	0	0	0	0	0	0	C	x2,x4,x6,x8,x9,x10,x11,x20,x22,x23,x25
1	0	1	1	0	0	0	C	x3,x28
1	1	1	1	0	0	0	1	x5
1	0	1	0	1	0	0	1	x7
0	0	1	0	0	0	0	1	x13,x21,x29
0	1	1	0	0	0	0	C	x14,x15,x16,x26
0	0	0	1	0	0	0	C	x17,x18,x19
0	1	1	1	1	1	0	1	x24
0	0	1	1	0	1	0	1	x27
0	0	0	0	0	0	0	1	x30

Result:

$$\begin{aligned}
 & \text{det legal}\{1\} * \text{Det Hqa}\{0\} * \text{Int Com}\{1\} * \text{Meta cmn}\{0\} * \text{troca}\{0\} * \text{Eco Scla}\{0\} + \text{det legal}\{0\} * \text{Det Hqa}\{0\} \\
 & * \text{Meta cmn}\{0\} * \text{sup frag}\{0\} * \text{troca}\{0\} * \text{Eco Scla}\{0\} + \text{det legal}\{1\} * \text{Det Hqa}\{1\} * \text{Int Com}\{1\} * \text{Meta cmn}\{1\} * \text{sup} \\
 & \text{frag}\{0\} * \text{troca}\{0\} * \text{Eco Scla}\{0\} + \text{det legal}\{0\} * \text{Det Hqa}\{1\} * \text{Int Com}\{1\} * \text{Meta cmn}\{1\} * \text{sup frag}\{1\} * \text{troca}\{1\} * \text{Eco} \\
 & \text{Scla}\{0\} + \text{det legal}\{0\} * \text{Det Hqa}\{0\} * \text{Int Com}\{1\} * \text{Meta cmn}\{1\} * \text{sup frag}\{0\} * \text{troca}\{1\} * \text{Eco Scla}\{0\} \\
 & \quad (x1,x12+x7) \quad (x13,x21,x29+x30)(x5) \quad (x24) \quad (x27)
 \end{aligned}$$

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 19 - Bases de constituição dos arranjos na explicação do sucesso da implementação
 Fonte: Tosmana (2007)

Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\Leonardo\Desktop\DOCTORADO\dados da pesquisa de doutorado\Banco de Dados Tese Rel Int.tosmana

Settings:

Minimizing Value 1
including R

Truth Table:

v1: Mec Com v2: Dec e Neg
v3: Ctrl Social v4: Unid Funç
v5: Ass Cmnv6: v6: Sis Plan Ctr
v7: Sist incen v8: sist inf

O: sucesso id: id

v1	v2	v3	v4	v5	v6	v7	v8	O	id
1	1	0	1	0	1	0	1	1	x1
1	1	0	1	1	1	0	1	1	x2
1	0	0	0	0	0	0	0	C	x3,x4,x11,x17,x18,x19
1	1	0	0	1	1	0	1	1	x5
1	0	0	1	0	0	0	1	1	x6
1	1	0	0	0	1	0	0	1	x7,x12
1	1	0	0	0	0	0	1	1	x8
1	0	0	0	0	1	0	1	C	x9,x13
1	0	0	0	0	1	0	0	1	x10,x20
0	0	1	0	0	0	0	0	C	x14,x15,x16
0	1	0	0	0	0	0	0	1	x21
0	1	0	0	0	1	0	1	1	x22
1	0	0	0	0	0	0	1	1	x23
1	1	1	1	0	1	0	1	1	x24
0	0	0	0	0	1	0	0	1	x25
1	0	1	1	1	0	1	0	1	x26
1	0	0	0	1	0	0	1	1	x27
1	0	0	0	1	0	0	0	1	x28
0	1	0	1	0	0	0	1	1	x29
0	0	0	0	0	0	0	1	1	x30

Result: (all)

Dec e Neg{1}+ Ass Cmn{1}+ Sis Plan Ctr{0}sist inf{1}+ Sis Plan Ctr{1}sist inf{0}
 (x1+x2+x5+x7,x12+x8+x21+x22+x24+x29) (x2+x5+x26+x27+x28) (x6+x8+x23+x27+x29+x30)
 (x7,x12+x10,x20+x25)

Created with Tosmana Version 1.301

Quadro 20 - Mecanismos de coordenação na explicação do sucesso da implementação

Fonte: Tosmana (2007)

ANEXO A - RELATÓRIO ACOMPANHAMENTO DE METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS -2007

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho - 2060 (Criança/ adolescente atendido /UNIDADE) - Meta Física Não Cumulativa	44.014,00	47.838,00	218.722.415,00	215.764.588,00
Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil - 0740 (Fórum apoiado/UNIDADE) - Meta Física Não Cumulativa	1	0	60.000,00	0
Apoio Técnico à Escola do Futuro Trabalhador - 4734 (Escola participante/UNIDADE)	3.809,00	0	80.000,00	57.052,00
Atualização do Mapa de Focos de Trabalho Infantil - 4731 (Mapa publicado/UNIDADE)	1	0	100.000,00	0
Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho - 09JB (criança/adolescente beneficiado/UNIDADE) - Meta Física Não Cumulativa	2.328,00	1.828,00	76.624.990,00	56.482.049,00
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil - 2688 (crianças e adolescentes com situação regularizada/UNIDADE)	9.316,00	7.999,00	1.397.356,00	1.278.357,00
Total	59.469,00	57.665,00	296.984.761,00	273.582.046,00