UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

JULIANA PIRES DE ARRUDA LEITE

A COORDENAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO INTERORGANIZACIONAL DE POLÍTICAS: ELEMENTOS PARA UM REFERENCIAL ANALÍTICO

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO, ECONÔMICO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE.

PROF. DR. ANTONIO MARCIO BUAINAIN – ORIENTADOR

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA POR JULIANA PIRES DE ARRUDA LEITE E ORIENTADA PELO PROF. DR. ANTONIO MARCIO BUAINAIN.

CAMPINAS, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Leite, Juliana Pires de Arruda, 1977-
L536c A coordenação na implementação interorganizacional de políticas / Juliana Pires de Arruda Leite. – Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Antonio Marcio Buainain.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Políticas públicas. 2. Redes. 3. Instituições. I. Buainain, Antonio Marcio, 1954-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

11-053-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The coordination in the interorganizational policy implementation: principles for an analytical referential
Palavras-chave em ingles:
Institutions
Network
Public policy
Area de Concentração: Desenvolvimento econômico, Espaço e Meio Ambiente
Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico
Banca examinadora:
José Maria Ferreira Jardim da Silveira
José Roberto Rus Perez
Sergio Luiz Monteiro Salles Filho
Decio Zylbersztajn
Maria Helena Lavinas de Morais
Data da defesa: 22-09-2011
Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Tese de Doutorado

Aluna: **JULIANA PIRES DE ARRUDA LEITE**

"A Coordenação na Implementação Interorganizacional de Políticas: Elementos para um Referencial Analítico"

Defendida em 22 / 09 / 2011

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. JOSE MARIA FERREIRA JARDIM DA SILVEIRA
Presidente - Instituto de Economia / UNICAMP

Prof. Dr. JOSE ROBERTO RUS PEREZ
FE / NEPP / UNICAMP

Prof. Dr. SERGIO LUIZ MONTEIRO SALLES FILHO
FCA / UNICAMP

Prof. Dr. DECIO ZYLBERSZTAJN
FEA / USP

Prof.ª Dr.ª MARIA HELENA LAVINAS DE MORAIS
UFRJ

Agradecer e Abraçar

(Vevé Calazans e Gerônimo)

Abracei o mar na lua cheia,
Abracei o mar
Abracei o mar na lua cheia,
Abracei o mar
Escolhi melhor os pensamentos, pensei
Abracei o mar
É festa no céu, é lua cheia, sonhei
Abracei o mar
E na hora marcada Dona Alvorada chegou para se banhar
E nada pediu, cantou pro mar
E nada pediu
Conversou com o mar
E nada pediu
E o dia sorriu...
Uma dúzia de rosas, cheiro de alfzema, presentes eu fui levar
E nada pedi
Entreguei ao mar
E nada pedi
Me molhei no mar
E nada pedi
Só agradeci...

AGRADEÇO À VIDA... POR SER TÃO INFINITA COMUNHÃO DE BELEZAS, E A DEUS, SUA FONTE DE ALEGRIA JORRANTE....

Agradeço o aprendizado que esta tese me proporcionou... profundo aprendizado sobre CAMINHO. Sempre fui daquelas pessoas que querem os resultados, as coisas prontas, e por isso, corria, corria... pois já queria estar "lá", onde estão as coisas prontas. Mas a tese – não sem sofrimento – me exigia presente em cada etapa, aprendendo o que significa CONSTRUIR, e assim, fui também sendo construída... e descobrindo aos poucos a beleza de "não estar pronta", mas caminhando.... experimentando o que dizia Riobaldo em Grande Sertão: **"o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe pra gente é no meio da travessia."**

E nesta travessia tantas coisas boas aconteceram... pelas quais eu expresso a minha profunda gratidão....

Gratidão à todo o povo deste estado e deste País, que desde a graduação, investe na minha pessoa. A ele eu dedico o meu esforço na busca por instrumentos de transformação da realidade.

Gratidão ao Tuca, que não podia ter sido melhor orientador... sempre valorizando, incentivando, sempre aberto, flexível, sensível.

Gratidão aos professores David Dequech, Adriana Bin e José Roberto Ruz Perez, pelas valiosas contribuições no exame de qualificação, e a todos os especialistas, acadêmicos e gestores, que participaram do Workshop sobre Coordenação de Políticas.

Gratidão aos mestres que me ajudaram a crescer e expandir todos os meus saberes, não só os intelectuais... mestre Jahça, Prof. Nilo, Prof. Nilson, Pe. Aloir, Pe. Adroaldo, Mauro e Dr.Matheus (que com muita sabedoria me ajudaram e ajudam a percorrer os meus caminhos interiores...)

Gratidão à todos os amigos, flores a perfumar o caminho... Pri, Bin (obrigada por todos os "insights"!), Josy, Gui, Karina, Thaís, Lucas, Lisiê, Sakai, Rogério.

Gratidão à Biodanza, por ser, juntamente com as árvores, o vento, o canto dos pássaros, e a Roda do Silêncio, um "contraponto" do meu racionalismo, e por me ensinar a fluir... junto com pessoas tão especiais como Mary, Du, Leila, Gerusa, Niuvenius (com seus sábios conselhos de professor...)

Por fim, mais uma vez Gratidão à vida, por ter me dado uma família tão amorosa... um pai e uma mãe que mostram, com suas vidas, que o amor é forte, muito forte! E dois irmãos que eu amo tanto! Sem vocês eu não teria chegado até aqui!

E ainda cabe mais gratidão à vida... que me trouxe o Flávio, brisa suave e pura a plenificar o meu viver.

No fim desta travessia, é com alegria que faço minhas as palavras de Cora Coralina: *"É que tem mais chão nos meus olhos do que cansaço nas minhas pernas, mais esperança nos meus passos do que tristeza nos meus ombros, mais estrada no meu coração do que medo na minha cabeça."*

"O desenvolvimento se faz para o homem, e somente se legitima quando permite a este exercer plenamente as suas forças criadoras e identificar-se, no esforço com que contribui pessoalmente, com as suas aspirações mais nobres."

Celso Furtado

RESUMO

Grande parte das políticas, explicita ou implicitamente, envolve a responsabilidade compartilhada entre diferentes organizações; sejam secretarias, esferas governamentais, ministérios ou organizações privadas. Isto faz de sua implementação um processo fragmentado e evidencia a necessidade de *coordenação* na prática cotidiana dos programas. A relevância da coordenação ganhou ainda mais destaque nas últimas três décadas, com as transformações ocorridas em grande parte do mundo acerca do papel do Estado enquanto gestor de políticas. O Estado deixou de ser o único ator envolvido na gestão das políticas e novos atores entraram em cena, resultando numa trama social muito mais densa, com heterogeneidade nas características e orientações das organizações representativas. No entanto, apesar de a literatura reconhecer o problema de coordenação, ainda não se consolidou uma teoria que consiga explicar e prescrever efetivamente a forma adequada para a coordenação dos programas. Neste sentido, o presente estudo busca aprofundar a compreensão da coordenação na implementação interorganizacional de políticas, evidenciando os elementos que a envolvem e buscando estruturá-los num quadro analítico geral. Os fundamentos teóricos que embasam o trabalho provêm das teorias institucionalista e das organizações, marcadas por reflexões neste campo. Dentro destes marcos teóricos, a trajetória apresentada se constrói através de um recorte que cresce em escala: parte do estudo do comportamento dos indivíduos, passa às interações sociais, analisa, num próximo nível, a organização e, por fim, dá enfoque à interação entre organizações e à dinâmica das redes interorganizacionais. À luz destas categorias, abordam-se questões referentes às organizações públicas e ao processo de implementação de políticas, que se desdobram na discussão da coordenação. Como fruto das discussões teóricas desenvolvidas, e da realização de um painel de especialistas, apresentam-se os elementos relevantes numa proposta de quadro analítico para a coordenação na implementação de políticas.

PALAVRAS CHAVE: implementação de políticas, redes, instituições

ABSTRACT

A great part of the policies, explicitly or implicitly, involves responsibilities shared among different organizations; such as departments, governmental spheres, ministries or private organizations. This fact makes policy implementation a fragmented process and evidences the needs of *coordination* on the programs' daily practice. On the last three decades, the coordination's relevance has featured with the worldwide changes on the State role as a policy manager. The State quit being the sole actor on policy management and new actors came up to the scene, which resulted in a denser social plot, with heterogeneity on both the characteristics and orientations of the representative organizations. However, despite the acknowledgment of the coordination problem by the literature, there is no consolidated theory able to effectively explain and prescribe the proper manner to the programs' coordination yet. In this sense, the present thesis seeks to deepen the comprehension on coordination of interorganizational policy implementation, showing the constituting elements and endeavouring to structure a general analytical picture. The thesis' theoretical basis comes from the Institutional and Organization Theory, marked by reflections on this field. Inside these theoretical frameworks, the thesis trajectory in built on a growing scale framework: it departs from the study of the individual behavior, moves to the social interactions, analyses, in the next stage, the organization and, lastly, focus on the organizations interactions and the interorganizational network dynamics. In light of such categories, questions about public organizations and the policy implementation process are adressed, which unfolds on the discussion about coordination. As a result of both the theoretical discussion and the realization of a panel with experts, the main constituents of an analytical picture for coordination on policy implementation purpose are presented.

Key words: policy implementation; network; institutions.

INDICE DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

Tabela 1: Parâmetros de caracterização de redes 42
Tabela 2: Falhas dos mecanismos formais de coordenação 110
Tabela 3: Eixo de análise – O Indivíduo na Gestão Interorganizacional 128
Tabela 4: Eixo de análise – As Interações Sociais na Gestão Interorganizacional 132
Tabela 5: Eixo de análise – A Organização na Gestão Interorganizacional 135
Tabela 6: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 1) 140
Tabela 7: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 2) 141
Tabela 8: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 3) 142
Tabela 9: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 4) 143

Quadro 1: Vantagens e Desvantagens de uma cultura organizacional consolidada 37
Quadro 2: Formas de Governança de Redes 47
Quadro 3: Princípios de Especialização Organizacional 107
Quadro 4: Acordo ou desacordo de objetivos e relações causais 84
Quadro 5: Características do Programa 124

Figura 1: Tipos de Governança de Redes 48
Figura 2: O Ciclo da Política 67
Figura 3: Tipos de Fluxos Operativos entre as Organizações 81
Figura 4: Sobreposição dos Objetivos Organizacionais 83
Figura 5: Interdependência Bilateral e Multilateral 102
Figura 6: Canais Formais e Informais de Comunicação 112
Figura 7: Custos de Coordenação 118
Figura 8: Institutional Analysis Development (IAD) 92
Figura 9: Diagrama Síntese para os Eixos de Análise 144

SIGLAS E ABREVIATURAS

IAD – Institutional Analysis Development
NAO – Network Administrative Organization
NPG – Nova Gestão Pública
ONG – Organizações Não Governamentais
OS – Organizações Sociais
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

ÍNDICE

INTRODUÇÃO **1**

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS **11**

1.1. O INDIVÍDUO E SUA IMPORTÂNCIA NA ANÁLISE ORGANIZACIONAL 11
1.1.1 O indivíduo e seu ambiente *11*
1.1.2. Os modelos mentais *13*
1.1.3. Universo simbólico *15*
1.1.4. Interesses e escolhas *16*
1.2. AS INTERAÇÕES SOCIAIS E SUA INFLUÊNCIA NO UNIVERSO ORGANIZACIONAL. 23
1.3. A ORGANIZAÇÃO 28
1.3.1. A Organização Formal *29*
1.3.2. A Organização Informal *33*
1.3.3. Cultura Organizacional *35*
1.4. AS REDES INTERORGANIZACIONAIS 38
1.4.1. Governança de redes *44*
1.4.2. Redes e Instituições *51*
1.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 54

CAPÍTULO 2: ORGANIZAÇÕES DO SETOR PÚBLICO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS **57**

2.1. AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS 57
2.2. A GESTÃO DE POLÍTICAS 64
2.2.1. O ciclo da política *64*
2.2.2. A fase de implementação *68*
2.3. A GESTÃO COLABORATIVA NO SETOR PÚBLICO 74
2.4 A IMPLEMENTAÇÃO INTERORGANIZACIONAL 79
2.4.1. As estruturas de implementação *80*
2.4.2. Negociação de interesses e consenso de objetivos *82*
2.4.3. Laços de confiança *85*
2.4.4. Comunicação, liderança e habilidades colaborativas *86*
2.4.5. Controle, "accountability" e avaliação do desempenho *88*
2.4.6. Fatores complementares *93*
2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 95

CAPÍTULO 3: A COORDENAÇÃO E SUA ANÁLISE **97**

3.1. A COORDENAÇÃO 97
3.1.1. Interdependência *99*
3.1.2. Hierarquia e formas alternativas *103*
3.1.3. Coordenação formal x informal *108*
3.1.4. Coordenação e instituições *114*
3.1.5. A impossibilidade de uma "solução ótima" de coordenação *116*
3.2. UM REFERENCIAL ANALÍTICO PARA A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS 119
3.2.1. Metodologia *119*
3.2.2. Referencial Analítico *121*
3.2.3. Eixos de Análise *125*
3.2.4. Diagrama Síntese *144*
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS 146

CONCLUSÕES **149**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: 157

INTRODUÇÃO

Grande parte das políticas envolve, de forma explicita ou implícita, compartilhar responsabilidade entre diferentes organizações; sejam secretarias, esferas governamentais, ministérios ou organizações privadas e da sociedade civil. *Ex-ante*, a implementação das políticas é processo fragmentado entre diversos atores e a unificação dos processos exige e depende da coordenação, que de uma forma ou de outra, se integra à prática cotidiana das ações executadas no âmbito das políticas públicas. Nas palavras de Pressman e Wildavsky (1984): *". . . nenhuma frase exprime tão freqüentemente a queixa sobre a burocracia federal como "falta de coordenação". Nenhuma sugestão para a reforma é mais comum do que "o que nós precisamos é de mais coordenação"..."* (p.133).

Confirmando este contexto, Sproule-Jones (2000) afirma que no campo das políticas públicas as demandas por coordenação ocorrem em todos os governos, departamentos de governo e nas relações público-privadas. Para este autor, um desafio prioritário na administração pública é a gestão de programas que são implementados por mais de uma organização.

A relevância da coordenação ganhou ainda mais destaque nas últimas três décadas devido à redefinição do Estado e em particular do seu papel enquanto gestor de políticas públicas. De fato, as transformações do Estado, ocorridas em grande parte do mundo, aumentaram enormemente a complexidade das ações do setor público, que passaram a envolver a participação mais ativa da sociedade e um nível mais elevado de demandas para recursos relativamente mais escassos.

Nogueira (1998) evidencia como o papel do Estado se modificou nos últimos 30 anos nos países da América Latina. Durante a década de 70, com o modelo de substituição de importações, o Estado era planificador, intervencionista e empresário; era também implementador de políticas e promotor do setor privado através de instrumentos fiscais e subsídios. Na década de 1980, sob o impacto da instabilidade política e da crise fiscal, o Estado, antes concebido como protagonista do desenvolvimento, vê-se incapaz de exercer a governabilidade da economia e de ter autonomia soberana sobre as políticas econômica e fiscal, e pouco a pouco torna-se um Estado disperso, fragmentado, privado de um eixo. A condução política foi reduzida à administração da crise, numa gestão focada em preocupações de curto prazo.

Na década de 1990, Oszlak (1997) destaca que em boa parte do mundo ocorreram transformações fundamentais nas relações entre os Estados e suas sociedades nacionais, fruto de mudanças nos padrões de organização econômica e política no plano internacional. Fenômenos como a desregulamentação e abertura de mercados, o ajuste do Estado e da economia, a privatização de empresas e serviços públicos, a descentralização político-administrativa e a integração regional, redefinem o papel tradicional do Estado, principalmente com relação à suas funções benfeitoras e empresariais. Entra em cena o papel do mercado, da empresa privada, dos atores e espaços sub e supranacionais. Em trabalho do mesmo ano, (Ianni, 1997) também afirmava serem muitos os países nos quais o Estado sofreu uma reestruturação profunda na década de 1990, a qual envolveu a reforma dos sistemas de previdência social, saúde, educação, etc.

Dentre estas transformações, a descentralização político-administrativa tem impacto especialmente relevante, tornando mais complexo o contexto da coordenação por aumentar os elos de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal. No Brasil, o processo de descentralização político-administrativa teve início já na década de 1980 e representou uma transformação decisiva na forma como mais diversos programas são implementados. Segundo Arretche & Rodriguez (1999), como fruto do processo de descentralização, a formulação e implementação de políticas públicas passaram a ser realizadas sob novas bases institucionais. Neste contexto, as administrações estaduais e municipais – dotadas de autoridade política e fiscal – começaram a desenhar suas próprias políticas, de acordo com agendas próprias de governo, recursos disponíveis e das relações estabelecidas com o governo federal.

No campo das políticas sociais, o processo de descentralização ampliou de modo considerável as transferências intergovernamentais e a responsabilidade no atendimento das demandas sociais passou a ser compartilhada entre as diferentes esferas. Segundo Oliveira & Biasoto Jr. (1999), durante o processo de descentralização o governo federal assumiu uma postura defensiva (extinguindo projetos e programas), e também proativa (buscando incentivar os programas das esferas sub-nacionais), e esta dualidade contribuiu mais para desarticular do que para estruturar o processo de descentralização[1].

[1] Para um aprofundamento do tema podem ser referências: Afonso (1995), Oliveira & Biasoto Jr (1999), Arretche e Rodriguez (1999), Medici (1995), Sposati & Falcão (1990).

Ainda nos anos 90, no Brasil, a onda modernizadora da administração pública produziu mudanças de gestão nas políticas públicas, com a criação de novas modalidades de articulação com o setor privado e mecanismos de financiamento conjunto (Ribeiro, 2003).

Outro aspecto importante da década de 90 a ser ressaltado são as transformações vividas pela sociedade civil. Retomando Oszlak (1997), a reforma do Estado e de seu papel entranha também uma reforma da sociedade civil, ou mais precisamente, uma redefinição das regras do jogo que governam as relações entre ambas as esferas. Assim, as decisões das agências governamentais passaram a ser contrabalançadas pela crescente influência da sociedade civil, que se organiza de forma crescente sob a forma de organizações não-estatais (Bresser-Pereira, 2000).

Neste contexto, Nogueira (1998) ressalta que novos atores entraram em cena, resultando uma trama social muito mais densa, com heterogeneidade nas características e orientações das organizações representativas, empresas e entidades de serviço. Os vínculos associativos adquiriram maior complexidade, com uma multiplicidade de organizações que respondem aos mais variados interesses: ONGs; sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores; organizações de representação dos setores patronais; organizações de representação de setores e atividades relevantes; atores internacionais, presentes ou não no país; estados e municípios, grupos sociais com identidade própria (negros, quilombolas, índios etc.). Difícil imaginar políticas e programas públicos que não exijam a articulação entre vários grupos sociais e entre vários segmentos no interior do próprio aparelho do Estado.

Assim, o Estado não é mais o único ator na gestão de políticas públicas e existe uma gama complexa de organizações que se interrelacionam e que influenciam no desenvolvimento das mesmas. Nas palavras de Cohen (2003): *"existem camadas adicionais de instituições políticas e jurídicas independentes do Estado, que o complementam, mas não o substituem."* (p.423). O autor argumenta que a sociedade civil avançou no suprimento de novas bases de identidade, solidariedade, coordenação, regulação e controle, dando às políticas novas formas e direcionamentos.

Os processos históricos citados fazem com que, nos governos contemporâneos, os problemas inerentes de coordenação sejam agudizados. Peters (1998) acrescenta outras tendências na gestão pública que tornaram a coordenação mais difícil: os governos estão desagregando estruturas ministeriais previamente existentes em várias "agências", que agem de forma mais ou menos autônoma; além disso, estão incentivando a participação de

clientes na gestão das políticas. Estas transformações sem dúvida tornam a coordenação mais desafiadora.

Outro ponto freqüentemente citado para ilustrar a maior complexidade da gestão de políticas é o de que os tipos de problemas que os governos enfrentam atualmente, principalmente os sociais, apresentam alto grau de transversalidade. Solucionar problemas como a pobreza, a falta de assistência de saúde, habitação, etc. requer dos governos mecanismos mais flexíveis, mais inclusivos e mais adaptáveis (O' Tolle, 1986, 1994, 1997; Sproule-Jones, 2000; Peters, 1998; Bakvis & Juillet, 2004; Bueren *et alli*, 2003; Agranoff & McGuire, 2001, Provan & Kenis, 2005). Estes problemas – muitas vezes referidos como *"wicked problems"* ("problemas complexos") – segundo a literatura, não têm soluções claras, apenas resoluções temporárias e imperfeitas e o encaminhamento de tais questões exige cada vez mais estruturas de articulação para sua execução. Por isso, Milward (1982) argumenta que a unidade apropriada para a análise do funcionamento do setor público atual não é mais a organização "solitária", mas sim as redes ou campos organizacionais que envolvem a articulação de várias organizações.

O cenário delineado evidencia a complexidade estrutural que envolve o processo de implementação de políticas e confirma uma demanda real por processos de gestão que dêem conta de coordenar ações nestes ambientes complexos.

No entanto, apesar de a literatura reconhecer o problema de coordenação, ainda não se consolidou uma teoria que consiga explicar e prescrever efetivamente a forma adequada para a coordenação dos programas.

Neste sentido, a presente tese tem como objetivo aprofundar a compreensão da coordenação na implementação interorganizacional de políticas, evidenciando os elementos que a envolvem e buscando estruturá-los num quadro analítico geral. Dada a amplitude do tema e as inúmeras possiblidades de abordá-lo, se fazem necessários alguns delineamentos preliminares que delimitam nosso campo de análise.

No inicio, este trabalho tinha a proposta de construir uma *metodologia* que pudesse avaliar a coordenação na implementação de programas públicos. No decorrer de seu desenvolvimento, foi se mostrando claro que o estudo da coordenação de políticas não alcançou ainda maturidade suficiente para que pudéssemos construir a referida metodologia. Isso se demonstra no fato de que foram encontradas pouquíssimas referências específicas da área.

Apenas um livro *"Coordination Without Hierarchy"*[2], do final dos anos 80, e um artigo *"The Politics of Coordination"*[3] publicado na década de 90, se debruçam especificamente sobre o tema da coordenação na gestão de políticas públicas[4].

A coordenação de políticas consiste, assim, num campo de estudo ainda exploratório e pouco teorizado. Existem indícios e pistas de possíveis fatores relevantes para a coordenação, mas não existe um arcabouço consolidado acerca das relações envolvidas neste tema.

Esta constatação levou a uma mudança no caráter da contribuição proposta por este trabalho. O intuito tornou-se então ampliar a reflexão sobre o tema, buscando questões relevantes a partir de literaturas já consolidadas sobre coordenação em geral, para que, "costurando" diferentes abordagens, pudéssemos oferecer um possível caminho de exploração do tema da coordenação de políticas.

Assim, durante a trajetória de investigação ficou claro o quanto as questões que envolviam a coordenação surgiam de forma difusa, imbricadas com muitas outras áreas de discussão, fazendo com que boa parte do trabalho tenha sido canalizada para definir melhor o objeto "coordenação de políticas". Sem dúvida, se esta trajetória continuasse, teríamos mais esclarecimentos e o objeto se tornaria ainda mais preciso.

Primeiramente, esta trajetória nos mostrou que a coordenação pode ocorrer em diferentes níveis dentro do contexto das políticas, trazendo algumas imprecisões entre a expressão "coordenação" e outros conceitos como a *inter-setorialidade*, ou a *articulação inter-governamental.*

Draibe (2007) esclarece a diferença entre coordenação e intersetorialidade. Segundo a autora, a coordenação se constitui em mecanismos geradores de sinergias que facilitam e ampliam o alcance dos resultados. Neste sentido, o processo de coordenação busca eliminar redundâncias, incoerências e contradições nos programas governamentais. A inter-setorialidade abarca um objetivo mais amplo, e pode ser definida como o arranjo de programas setorialmente distintos, porém especialmente articulados para dar conta das várias dimensões de uma dada

[2] Donald Chisholm (1989)
[3] Guy Peters (1998)
[4] Existe, sim, uma literatura consistente sobre o tema das *políticas interorganizacionais* (aquelas implementadas por diversas organizações) e também já se encontram publicações relevantes no tema das redes na gestão de políticas[4]. Este campo na literatura é chamado de *"multi-actor implementation"*, ou "*public network implementation"*, *"horizontal management"*, *"colaborative public management"*, entre outros. Estas referências se mostraram um ponto de partida, no entanto, o seu foco não se centra no processo de coordenação em si.

realidade. A autora afirma que a intersetorialidade corresponde a uma estratégia de intervenção que, para além dos efeitos setoriais de *cada* programa, pretende também a apropriação dos benefícios gerados pela oportunidade e sinergia das ações conjugadas.

Já a articulação intergovernamental trata dos problemas de se articular os vários níveis de governo, desde as instâncias centrais até as locais. Segundo Lundin (2007) este é um tema bastante relevante para as estruturas federativas.

De fato, a coordenação pode ocorrer em diferentes níveis, desde o nível interpessoal (se duas pessoas são encarregadas de realizar uma tarefa é necessário que elas coordenem suas ações), passando pelo nível intra-organizacional (a necessidade de coordenação entre as diferentes áreas de uma mesma organização), chegando ao nível interorganizacional (diversas organizações se coordenando para a realização de algo em comum).

No campo das políticas, a coordenação é necessária na implementação de um único programa (seja ele ou não implementado por várias organizações); também é extremamente importante na integração de diferentes programas reunidos numa mesma política (este seria o objetivo principal da intersetorialidade), e da mesma forma é fundamental na união de diferentes políticas formando uma estratégia de Estado.

Os últimos níveis de coordenação citados (entre programas e entre políticas), pelo menos em muitos países, entre eles o Brasil, ainda estão longe de serem concretizados. O que se observa nos governos é uma falta de planejamento generalizada, que dá às intervenções estatais o caráter "caótico" citado por Buainain (1999). Segundo o autor, as características básicas associadas à intervenção não planejada são o caráter isolado e pontual de cada ação e a concepção imediatista que orienta as políticas. Em relação à implementação, as características básicas das intervenções "caóticas" são a falta de coordenação entre ações e a improvisação na implementação.

Dado este contexto de desarticulação, o presente trabalho optou por tratar da coordenação de *"ações governamentais"*, aqui referidas principalmente pelo conceito de *"programa"*. A reflexão tem como base o processo de implementação de **um único programa** no qual estão envolvidas **diversas organizações**, e isso tira de foco tanto as questões de intersetorialidade como as discussões específicas das articulações entre as esferas governamentais. Trata-se, assim, da reflexão e análise dos problemas de coordenação na implementação interorganizacional de um programa.

Entretanto, é necessário esclarecer que, ainda que a proposta tenha como referência e como foco a implementação de um programa, o escopo de nossa análise se situa num nível *reflexivo* e *abstrato* sobre este objeto "difuso" que é a coordenação.

Não se propõe aqui uma "descida" à realidade das políticas brasileiras – e à complexidade de sua gestão no contexto federativo; além disso, o estudo não é embasado em um caso real. Assim, as referências feitas a alguma política, ou organização são selecionadas como exemplos para melhor explicar a *idéia* em discussão, e não para ser o foco da mesma. Em síntese, o que se propõe nesta construção é uma reflexão teórica *sobre um tema de fundo prático*, e que, portanto, pretende ser uma contribuição no caminho que liga as ideias a sua aplicação na realidade concreta.

Também é preciso delimitar o campo teórico da reflexão. As abordagens teóricas escolhidas para fundamentar o trabalho foram o institucionalismo e a teoria das organizações. Nosso ponto de partida é o estudo das relações, das estruturas e das regras que caracterizam a dinâmica entre as diversas organizações participantes da implementação, dimensões abordadas por estas teorias. Naturalmente, dada a enorme multiplicidade de "olhares" oferecida pelos diferentes campos da ciência, outras abordagens poderiam ter sido escolhidas para cumprir com estes objetivos (e a teoria dos jogos seria uma delas); no entanto, como o tema apresentado já se mostra amplo o bastante, optou-se por restringir as abordagens teóricas às acima citadas.

Dentro destes marcos teóricos, a trajetória analítica do primeiro capítulo foi construída a partir de um recorte que cresce em escala: parte do estudo dos indivíduos, passa às interações sociais, analisa num próximo nível a organização e por fim dá enfoque à interação entre organizações e à dinâmica das redes interorganizacionais. Esta sequência se baseia na ideia de que a natureza das relações interorganizacionais pode ser compreendida partindo-se de um enfoque micro, que se fundamenta em última instância nos determinantes do comportamento humano (entre os quais, as instituições) e segue em direção a quadros referenciais mais amplos. Assim, os elementos estruturadores da análise do capítulo 1 são: 1) o indivíduo, 2) as interações sociais, 3) a organização e 4) as redes.

O marco institucional contribui para um aprofundamento teórico deste objeto na medida em que as políticas podem ser compreendidas como conjuntos de regras e normas formais (instituições), fazendo com que todas as categorias de análise (indivíduos, interações, organização e redes) estejam imersas num ambiente institucional, estabelecendo com as normas e

regras relações de influência mútua. Neste fato se contextualiza uma hipótese: as práticas e interações institucionalizadas entre os indivíduos e grupos que compõem os ambientes organizacionais e as redes de implementação possuem impacto nos níveis de coordenação alcançados.

Diante da enorme amplitude que cerca o conceito de instituições, a proposta não é realizar um estudo sobre o conceito, mas inseri-lo na discussão a partir de sua relação mútua com as categorias de análise propostas. Assim, será previamente delimitada uma noção de instituição a partir de algumas contribuições.

Entende-se aqui instituições como construções sociais sedimentadas *processualmente,* que provêm *estabilidade* e *significado* à vida social (Berger & Luckmann, 1966). Grande parte dos autores atribui à estabilidade oferecida pelas instituições a sua capacidade de reduzir o leque de opções a partir do qual o indivíduo faz suas escolhas. Nas palavras de Berger e Luckmann: *"Oferecendo um fundamento estável no qual a atividade humana pode prosseguir com o mínimo de tomadas de decisões durante a maior parte do tempo"* (1966: 78).

As instituições atuam como estruturas que guiam a vida cotidiana, oferecendo restrições e incentivos ao comportamento humano (North, 1990; Barley & Tolbert, 1997) e dando "solidez" ao sistema social através do tempo e espaço (Scott, 2008). Por outro lado, estão sujeitas à ação humana para sua reprodução (Berger & Luckmann, 1966; North, 1990; Scott, 2008; Barley & Tolbert, 1997; Hallet & Ventresca, 2006) em suas múltiplas escalas: das interações pessoais até ao nível mundial (Scott, 2008). Destaca-se, por fim, que as instituições podem ser formais ou informais e necessitar ou não de sanções externas para sua existência (North, 1990; Dequech, 2009).

Como síntese optou-se pela definição de Dequech (2009) na qual instituições são *"padrões de comportamento e/ou de pensamento socialmente compartilhados"*(p. 70).

Partindo do pressuposto de que as instituições moldam as ações individuais e coletivas, e que são também transformadas por elas, os estudos institucionais no campo organizacional relacionam "*estruturas institucionais*" a "*condutas e formas organizacionais*", da mesma forma que desenvolvem pesquisas acerca da influência das ações e condutas sobre o arcabouço institucional. (Lawence & Suddaby, 2006). Ao longo do primeiro capítulo se fará presente esta mútua influência entre as instituições e os indivíduos, manifestada também no contexto das interações pessoais e grupais, da organização e das redes organizacionais.

No segundo capítulo buscou-se, à luz da reflexão teórica precedente, contextualizar as organizações do setor público e o processo de implementação de políticas. Assim, o segundo capítulo possui um caráter mais aplicado, na medida em que representa uma maior aproximação de uma realidade concreta: a implementação de políticas. A discussão apresentada sobre as organizações públicas possui o intuito de construir um pano de fundo ao objeto de estudo e não tem a finalidade de um aprofundamento na complexidade e amplidão do referido campo.

Segundo Christensen *et alli* (2007), as teorias organizacionais para o setor público se tornaram mais complexas, refletindo a crescente complexidade do sistema político-administrativo e dos processos decisórios no setor público. Novas e híbridas formas organizacionais se disseminaram no interior do setor público, bem como na interface entre os setores público e privado, aspecto que tem relevante influência sobre a coordenação das políticas.

A partir da compreensão contextual do setor público, na segunda parte do capítulo 2 busca-se explorar o tema específico da implementação **interorganizacional**. A partir da literatura focada na área, desenvolve-se uma discussão que aborda os principais aspectos colocados pelos estudiosos, como os padrões de interdependência operacionais, a problemática do consenso de objetivos, da prestação de contas, entre outros diversos fatores que trazem à cena a relação fundamental (mesmo que às vezes implícita) entre a coordenação e a implementação interorganizacional de políticas.

O ponto de partida do terceiro capítulo, no qual se desenvolve uma discussão detalhada da coordenação e de eixos para analisá-la, é a relevância da coordenação na implementação interorganizacional de políticas. Na primeira parte do capítulo apresenta-se uma discussão teórica, que é explorada a partir de algumas dimensões como a interdependência, a hierarquia e outras estruturas, as dimensões formal e informal da coordenação, entre outras. A segunda parte do capítulo apresenta, como fruto das discussões precedentes, um quadro analítico que estrutura os fatores levantados como relevantes para a coordenação na implementação de políticas.

Por fim são tecidas considerações finais, apresentando as dificuldades e desafios de se construir um referencial analítico para a coordenação na implementação de políticas e esclarecendo a importância de uma continuidade de estudos desta temática, para que se possa avançar nas contribuições práticas aos programas.

CAPÍTULO 1: Fundamentos Teóricos

Como explicitado na introdução, para compor os fundamentos teóricos do presente trabalho, construiu-se uma trajetória analítica que cresce em escala, ao partir da análise dos indivíduos e ir em direção a objetos mais amplos como as interações sociais, as organizações e as redes. A trajetória se fundamenta na idéia de que as categorias mais amplas são constituídas pelas anteriores, assim, os indivíduos compõem as interações sociais, ambos compõem as organizações, que por sua vez compõem as redes.

Parte-se do pressuposto que o estudo de tais categorias, pelas "lentes" das teorias institucionalista e das organizações pode contribuir para a análise da coordenação na implementação de políticas, na medida em que se assume que o processo de implementação sofre significativa influência dos indivíduos que o executam, e de suas interações, bem como dos parâmetros organizacionais e interorganizacionais.

Naturalmente, os aspectos explorados destes grandes temas possuem um recorte, pois não é possível – e nem útil – abordar todas as dimensões das categorias citadas, se o intuito é aplicá-las na compreensão da coordenação na implementação interorganizacional de políticas.

1.1. O indivíduo e sua importância na análise organizacional

1.1.1 O indivíduo e seu ambiente

> *"Há alguns anos, a imagem de um indivíduo massacrado pelo coletivo, socialmente determinado, cede progressivamente lugar para outra representação: aquela de um indivíduo que participa da construção e destruição da realidade. (Chanlat, 2007:35)*

Em oposição à visão de que o ser humano é determinado socialmente em todas as suas ações, segundo Chanlat (2007), a sociologia mostra que são os indivíduos através de seus atos que constroem a própria realidade social. O autor salienta que obviamente esta construção se dá a partir de uma trama já existente, não se tratando assim de uma reconstrução completa e total, mas sempre de uma transformação parcial da realidade.

Nesta mesma direção, Milgrom & Roberts (1992) salientam, já para o contexto organizacional, que os participantes últimos das organizações são as pessoas, por isso, seus

interesses e comportamentos são de fundamental importância para entender este universo. Para estes autores, são as pessoas – e não as organizações – que efetivamente decidem, votam e agem. São as pessoas que criam e administram as organizações e que julgam seu desempenho. Numa escala mais ampla, afirma-se que as características individuais têm impacto até na construção de redes interorganizacionais (Brass *et alli*, 2004)[5].

No entanto, o contexto social, econômico, histórico e cultural em que os indivíduos estão imersos, sem dúvida alguma, influencia seu comportamento, suas motivações e sua própria personalidade, de forma que é comum na sociologia se afirmar que os ambientes sociais são fontes normativas de comportamento.

Neste sentido, busca-se a seguir explorar esta ambivalência entre indivíduo e ambiente, buscando compreender o processo no qual são forjadas as percepções e visões de mundo, a racionalidade, o universo simbólico e os interesses e escolhas dos indivíduos.

Como já citado, um aspecto primário e fundante deste complexo processo de construção dos fundamentos pessoais é a profunda interatividade entre o indivíduo e o ambiente que o cerca. Se em certa medida os fundamentos pessoais são moldados pela realidade social, por outro lado, o indivíduo através de seu comportamento transforma tal realidade.

Berger & Luckmann (1966) ilustram esta perspectiva, ao afirmar que o ser humano, logo após o seu nascimento, ainda está desenvolvendo-se biologicamente quando já se acha em relação com seu ambiente[6]. Em suas palavras: "*O processo de tornar-se homem efetua-se na correlação com o ambiente*" (p.71), destacando ser este um ambiente natural e humano.

Na mesma linha, Chanlat (2007) diz "*Ser fundamentalmente biopsicossocial, o homem aparece profundamente ligado à natureza e à cultura que o envolve e que ele transforma"* (2007: 27). Para Chanlat, o biológico, o psíquico e o social contribuem cada um a seu modo, para a edificação da estrutura individual. Assim, a herança biológica, os traços de caráter, a história pessoal, as origens sócio-culturais deixam sua marca nos eventos e condutas individuais. Para o

[5] Brass *et alli* (2004) afirmam que a cooperação entre organizações pode ser o resultado da colaboração entre indivíduos.

[6] Como fundamento para tal afirmação os autores citam, Portmann(s/d), que define que o período fetal do homem se estende durante seu primeiro ano de vida, denominando este ano de período "extra-uterino".

contexto organizacional, isso explica em certa medida porque em situações organizacionais similares, alguns se comportarão ou reagirão diferentemente no plano individual[7].

Ao abordar o dilema *personalidade x ambiente* no interior de uma organização, Simon (1979) salienta as influências externas sobre a personalidade quando afirma que, um indivíduo que ocupa durante meses ou anos um cargo organizacional, exposto a inúmeros fluxos comunicativos, sofrerá profundos efeitos nos seus conhecimentos, crenças, hábitos, esperanças, desejos, preferências, temores e intenções.

Nesta perspectiva de constante interação entre os indivíduos e seu ambiente podem ser compreendidas algumas características fundamentais dos indivíduos, como sua cognição, sua afetividade e universo simbólico e seus interesses e escolhas.

1.1.2. Os modelos mentais

A formação da estrutura cognitiva do indivíduo se dá também através da interação com o ambiente. Sua racionalidade, ou os mecanismos pelos quais compreende e interpreta os fenômenos que o cercam vai sendo sedimentada ao longo de experiências pessoais.

O conceito de *modelos mentais* se refere a este processo de organização cognitiva. Diferentes termos são utilizados para denominar esta idéia de estruturação racional/mental do indivíduo, como "esquemas mentais", "tipificações", ou "representações".

Segundo North (1994), os modelos mentais são uma representação interna que o sistema cognitivo do indivíduo cria para interpretar o ambiente. Segundo ele, a estrutura cognitiva do indivíduo é formada por categorias: classificações que organizam as percepções, evoluindo gradualmente desde a infância. Estas categorias servem de base para a construção de modelos mentais, que explicam e interpretam o ambiente. Tanto as categorias quanto os modelos mentais são sensíveis às informações provenientes de novas experiências, as quais, por sua vez podem reforçar as categorias e modelos existentes, ou levar a modificação dos mesmos. Para North esta modificação ou reformulação dos modelos mentais é a definição do conceito de aprendizado.

Complementando as afirmações de North, Sternberg (2000) afirma que o conhecimento pode ser representado mentalmente através de "esquemas" quando: "*abrange uma série de*

[7] O recorte deste estudo foca o universo organizacional. Assim, quando se fala em "ambiente", sempre buscar-se-á relacioná-lo ao ambiente organizacional.

conceitos inter-relacionados em uma organização significativa" (p. 185). Segundo Sternberg, os esquemas são úteis porque, ao serem estruturados, incluem informações que podem ser aplicadas como base para interpretação de situações novas. A aplicação de esquemas já elaborados para compreender situações novas teria como função psicológica a "economia cognitiva", princípio que permite reduzir o volume de informações necessárias, que precisam ser aprendidas, percebidas, lembradas e reconhecidas, reduzindo o esforço mental e possibilitando maior agilidade no entendimento de situações novas.

Já Mantzavinos (2004) define modelos mentais como um "coerente porém transitório" (p.26) conjunto de regras, organizadas hierarquicamente, que permite a realização de previsões sobre o ambiente, baseadas no conhecimento disponível. O autor ressalta o caráter estruturalmente dinâmico dos modelos mentais, afirmando que estes são estruturas flexíveis de conhecimento e acrescenta que as interpretações mentais são possíveis a partir da criação de "clusters de regras". O autor relembra que F. Hayek, em sua obra The Sensory Order (1952) já apresentava a visão da mente enquanto "instrumento de classificação", idéia esta que é a base da noção de modelos mentais.

Nota-se então a existência de "instituições mentais", ou seja, conjuntos de regras que auxiliam o indivíduo a compreender a realidade. Tais regras podem ser fruto de uma experiência individual com o ambiente ou podem ser transmitidas e apreendidas entre os indivíduos, gerando assim um conjunto de "regras compartilhadas" que fundamentam a compreensão do mundo.

Neste contexto Dequech (2009) destaca a *dimensão mental* das instituições e sua influência na construção de visões de mundo compartilhadas entre os indivíduos. Pode-se citar o que o autor chama de "papel cognitivo profundo" das instituições, que denota a influência das mesmas sobre a percepção da realidade dos indivíduos.

Os modelos mentais, assim como os valores e crenças que são compartilhados entre os indivíduos exercem grande influência sobre o caráter das relações estabelecidas em determinado ambiente social. O renomado trabalho de Simon e seu conceito de racionalidade limitada não foram aqui abordados, pois o serão na discussão das escolhas individuais, apresentada mais adiante.

Na seqüência, a discussão aborda a dimensão simbólica e afetiva, que abrange as visões e crenças individuais e coletivas.

1.1.3. Universo simbólico

Um aspecto que tem crescido em importância nos estudos do comportamento organizacional são as dimensões *simbólica* e *afetiva* dos indivíduos, também forjadas na dinâmica interativa com o ambiente.

As instituições existentes em determinado ambiente têm papel relevante na construção do olhar do indivíduo sobre o mundo e sobre a organização, moldando assim a significação e os afetos dos indivíduos que ali habitam. Por outro lado, a influência trazida pelo simbólico pessoal, construído ao longo da história de cada indivíduo é de grande relevância na construção do ambiente organizacional.

Ao falar sobre a imagem que os indivíduos têm de uma organização, Clegg & Hardy (2006) afirmam que as organizações são "objetos empíricos", de forma que os indivíduos "vêem" algo quando olham para uma organização. Mas logo vem a advertência: cada um pode ver uma coisa diferente, cada um pode ver de maneiras diferentes e também ver coisas diferentes em momentos diferentes. Os autores afirmam que esta imagem, ou esta representação que os indivíduos constroem da organização também é fruto de instituições existentes naquele ambiente. Em suas palavras: "*Indeed, that which is known as such and such a thing can not be so other than through institutionalized ways of seeing."* (Clegg & Hardy, 2006: 426).

Lawence & Suddaby (2006) chamam de "*construção de identidade*" o processo que descreve a relação criada entre um ator e o campo no qual ele atua e dão destaque para as transformações organizacionais que podem advir de mudanças na imagem que os indivíduos têm da organização[8].

As representações simbólicas do indivíduo sobre a organização são, segundo Siqueira (2005), a base para o desenvolvimento da dimensão *afetiva* do indivíduo no contexto organizacional, definida por ela como "afetividade no trabalho" [9].

[8] Os autores citam vários exemplos neste sentido. Um dos exemplos dados foi a pesquisa de Oakes *et alli*, 1998, uma experiência nos Museus Históricos de Alberta, Canadá. O departamento encarregado da administração dos museus, numa tentativa de realizar inovações organizacionais, se esforçou para que as pessoas da organização enxergassem o museu, como um ramo de negócios, tornando-os não mais funcionários (atendentes, educadores, intérpretes, curadores), mas empreendedores.

[9] Diversos estudos se debruçam sobre a questão da afetividade no contexto organizacional como Allen & Meyer (1996), Lazarus (1982), Organ (1990), Siqueira (2001).

A partir desta representação simbólica os indivíduos *"elaboram crenças globais sobre a extensão em que uma organização valoriza suas contribuições e cuida de seu bem-estar"* (Siqueira, 2005: 85). Elaboram também *"um conjunto de crenças relacionadas à disposição da organização para emitir atos recíprocos"* (Op cit: 86). Siqueira (2005) chama de "Percepção de Suporte Organizacional" o primeiro conjunto de crenças e de "Percepção de Reciprocidade Organizacional" o segundo e sustenta que estas crenças são antecedentes de afetos dirigidos ao trabalho e à organização[10].

A afetividade no trabalho é definida pela autora através de dois parâmetros: um referente ao vínculo afetivo com o trabalho executado – a satisfação no trabalho – e outro relativo à afetividade dirigida à organização – o comprometimento organizacional afetivo.

A conclusão do estudo é de que o principal fator a influenciar na afetividade é a Percepção de Suporte Organizacional, ou seja, as crenças do indivíduo sobre a extensão em que a organização cuida de seu bem-estar. Para Siqueira isto expressa convicções culturalmente transmitidas, que apresentam as empresas como atores sociais detentores de amplos recursos, aos quais o trabalhador tem acesso ao se tornar seu colaborador.

Tem-se então que as representações simbólicas a respeito da organização influenciam na construção de crenças a respeito da mesma, que por sua vez determinam a afetividade dirigida ao trabalho e conseqüentemente o comportamento mais ou menos comprometido por parte do indivíduo. A seguir exploraremos a dimensão dos interesses e escolhas individuais.

1.1.4. Interesses e escolhas

Os aspectos cognitivos e afetivos tratados anteriormente exercem grande influência nas *ações* e *escolhas* individuais. Neste item o foco deixa de ser as "dimensões internas" do indivíduo, como modelos mentais, percepções ou representações simbólicas, e passa a ser as ações e as escolhas que compõem seu comportamento.

Diversas teorias sociais e econômicas se debruçam sobre a questão do comportamento humano e dos fatores que determinam as escolhas e decisões do indivíduo.

[10] Segundo Siqueira (2005) diversos pesquisadores já apresentaram evidências acerca das relações diretas entre essas variáveis (Bishop & Scott, 2000; Eisenberger, Fasolo, & Davis-La Mastro, 1990; Mathieu & Zajac, 1990; Shore & Tetrick, 1991; Wayne, Shore, & Liden, 1997)

A análise econômica tradicional, especificamente na Teoria da Escolha Racional possui uma premissa amplamente difundida de que o comportamento humano é um "*comportamento racional centrado nos próprios interesses*" (*"self-interest"*). Gintis *et alli* (2005) relembram que esta premissa do comportamento egoísta remonta à Adam Smith, quando este atribui à competitividade mercadológica – fundamentada no comportamento auto-interessado do *Homo economicus* – sua eficiência e prosperidade.

Trata-se de uma premissa central que é alvo de muitas críticas, e que define que as pessoas têm interesses bem definidos, descritos por funções de utilidade individuais, e que buscam maximizar esta utilidade.

Segundo Sen (1999) este modelo padrão repousa sobre três enunciados (segundo o autor, largamente discutíveis): o bem-estar egocêntrico (que supõe que o indivíduo encontre seu bem-estar em seu próprio interesse, de maneira isolada dos outros indivíduos); o bem-estar egocêntrico como objetivo (hipótese da maximização da utilidade); e a *escolha* ditada pelo objetivo pessoal (no qual a escolha reduz-se à busca de objetivos próprios sem considerar as interações com os outros comportamentos dos outros agentes). Segundo o autor estas visões são limitadas, na medida em que a ação incorpora outros *objetivos* e *valores* que ultrapassam os limites do interesse pessoal[11].

Milgrom & Roberts (1992) também destacam que as premissas do *self-interest* são muito controversas pelo fato de que não existem evidências empíricas que mostrem os determinantes dos quais as utilidades individuais dependem. Os autores afirmam que esta é uma "caricatura" do comportamento humano, porém, a consideram útil analiticamente para o estudo das organizações.

Em síntese, a lógica do comportamento auto-interessado presume que as pessoas sempre agirão e tomarão decisões em busca de realizar seus interesses e que vão ser até amorais, ignorando regras, quebrando acordos, manipulando situações se elas percebem que vão ter ganhos pessoais com isso[12].

Esta lógica está ligada a outras duas premissas no escopo da teoria da escolha racional: 1) os indivíduos captam a realidade exatamente como ela é, estando aptos assim para definir claramente seus interesses, e 2) a informação oferecida pelo ambiente é completa, sendo

[11] Sen propõe então um alargamento deste espectro com a inserção de outros valores, como a *liberdade*, que ele julga essencial no processo de vida das pessoas.

[12] Segundo os autores estas considerações são importantes, até mesmo nas mais corriqueiras situações, como a motivação de trabalhadores para se esforçar honestamente.

suficiente para que os desvios de percepção do indivíduo sejam ajustados à realidade (North, 1990).

Simon (1979) refuta tais premissas, através do importante conceito de *racionalidade limitada*. Para o autor, o *comportamento real* não alcança o que ele chama de "racionalidade objetiva", assumida pela teoria da escolha racional[13]. O autor descreve as limitações humanas em assimilar o ambiente e as limitações em obter informações e conhecimento, o que faz com que haja uma distinção entre o ambiente "objetivo", com toda sua complexidade, e o ambiente "subjetivo", criado pelo indivíduo dentro de seus limites de racionalidade.

Assumindo a racionalidade limitada, North (1990) também refuta as duas premissas citadas afirmando que na realidade: 1) os agentes escolhem a partir de modelos subjetivos[14] que não condizem com a realidade objetiva e divergem uns dos outros, e 2) a informação proveniente do ambiente é incompleta, impossibilitando a convergência dos modelos.

Em outro trabalho o autor questiona se os indivíduos sabem exatamente o que constitui seus próprios interesses. Para ele, ao invés disso, as pessoas agem, em parte, sobre as bases de mitos, dogmas, ideologias e instituições: *"institutions and the belief structure are critical constraints on those making choice and are, therefore, an essencial ingredient of model building"* (North, 1994:46).

Simon (1982) também destaca a influência das instituições nas escolhas individuais, a partir do que ele chama de "*ambiente social da escolha*" [15]. As considerações do autor supõem que os interesses e objetivos pessoais sofrem influência das instituições vigentes naquele ambiente, como também destaca Dequech (2009).

Gintis *et alli* (2005), baseados na teoria dos jogos e em estudos empíricos, juntam-se aos críticos da teoria da escolha racional e defendem que comportamentos altruístas não contradizem a idéia fundamental de racionalidade. Os autores definem uma ação como *altruísta* quando ela confere benefícios a outros membros de um grupo e um custo para o indivíduo. Neste contexto uma ação pode ser altruísta e ainda aumentar a utilidade subjetiva da pessoa (de fato, qualquer ato

[13] A racionalidade *objetiva* é definida por Simon (1979) como: a) uma visão panorâmica das alternativas, antes da tomada de decisão; b) a consideração de todo o complexo de conseqüências a que levará cada escolha; c) a escolha em si, de uma alternativa, entre todas possíveis. Segundo o autor, o comportamento real, mesmo quando é ordinariamente encarado como racional, possui muito pontos de incongruência e jamais ocorre na forma ideal de racionalidade descrita.

[14] Estes modelos subjetivos seriam como "teorias pessoais" acerca da realidade e se configuram nos "modelos mentais" já discutidos.

[15] O autor define instituições como "mosaicos de comportamentos programados dos quais o sistema social é constituído" (Simon 1982:390)

voluntário intencional de altruísmo terá esta característica). Aqui se encaixam as ações de pessoas que "fazem o bem", pois isto lhe traz prazer ou realização. Sob este aspecto o self-interest estaria ligado à afetividade, e o indivíduo pautaria suas ações segundo interesses subjetivos.

No modelo desenvolvido por Margolis (1982 apud North, 1990) existiria um *trade-off* na orientação das funções de utilidade individuais: as funções de utilidade poderiam ser orientadas à preferências coletivas (altruístas), ou orientadas a preferências individuais, fazendo com que o comportamento individual seja pelo menos em parte determinado pelo altruísmo.

O trabalho de Gintis *et alli* (2005) sustenta que em determinados grupos, comportamentos altruístas podem ser "a regra", em ambientes institucionais que induzam a cooperação. Tais instituições se encarregariam de gerar a *reciprocidade.* Definem os autores que o comportamento recíproco "*é a predisposição a cooperar com outros e a punir (com custo pessoal, se necessário) aqueles que violam as normas de cooperação, mesmo quando é implausível a possibilidade de recuperação desses custos no futuro*" (p.8). Neste contexto, os indivíduos comportam-se altruisticamente desde que os outros também o façam e punem os que agem fora das normas de reciprocidade. Segundo esta teoria, o coletivo estaria acima do interesse maximizador individual, e a promoção da cooperação seria baseada mais nas normas do que em incentivos[16].

Porém Dequech (2009) afirma que o fato de um indivíduo internalizar uma norma ou instituição não deve ser entendido como o fato de que este indivíduo age fora de seu "self-interest" e sim que pelo menos até certo ponto este indivíduo segue a norma independente das conseqüências.

Pode-se interpretar esta dualidade entre os interesses egoístas e a reciprocidade a partir da diferenciação entre suas lógicas de ação. A lógica que está por trás do comportamento auto-interessado é a *lógica de conseqüência*, baseada numa racionalidade meios-fins. Segundo Christensen *et alli* (2007), a lógica da conseqüência possui quatro elementos centrais: 1) um objetivo ou problema; 2) alternativas para ação; 3) expectativas acerca das conseqüências e 4) regras para tomada de decisão. Ao avaliar estes elementos se fazem necessários os pressupostos da racionalidade limitada, entretanto os autores sustentam que mesmo assumindo a racionalidade limitada, pode-se dizer que as pessoas agem segundo a lógica da conseqüência, mas de maneira limitada.

[16] Chisholm (1989) confirma esta visão ao atestar que a norma da reciprocidade é um concreto mecanismo envolvido na manutenção de qualquer sistema social estável.

Já na perspectiva da reciprocidade prevalece a *lógica de adequação*, em que o indivíduo age de acordo com sua experiência passada, ou pelo que lhe parece mais justo, razoável ou aceitável para aquele ambiente. A lógica do comportamento apropriado ou "lógica da adequação" implica que ao agir em situações públicas, alguém não agirá principalmente de acordo com deliberações racionais de prós e contras, ao invés disso, irá buscar "correspondência", com as regras e valores do ambiente. Assim, o que torna uma ação apropriada é uma fundação normativa e institucional que pode ser bastante divergente para cada ambiente (March & Olsen, 2004).

Simon (1982) afirma que é a partir deste contexto entre os interesses e os limitantes sociais que se deve interpretar a racionalidade do *homo economicus*. Nas palavras do autor:

> *"He does not stand on a mountain-top and, viewing the whole of world at his feet, make a global, omniscient, rational choice. He is rational within the bounds set by his social role of economic man. His calculation rest on his expectations that the others with whom he interacts will accept their corresponding social roles."* (p.390).

Assim, para Simon (1982) não é frutífero condenar a visão comportamental que enfatiza a racionalidade humana, tampouco a visão estruturalista que enfatiza o contexto social como determinantes do comportamento, pois para este autor, é precisamente na interação entre a racionalidade das escolhas e suas restrições sociais que está a característica central e mais importante do comportamento em grupos sociais organizados.

No escopo da teoria das organizações esta discussão ganha destaque na discussão sobre como uma organização influencia no comportamento de seus membros e promove o alinhamento dos interesses e objetivos individuais com os interesses e objetivos organizacionais.

Neste sentido, Milgrom & Roberts (1992) encaram as organizações como tentativas coletivas e administrativas para estabelecer compromisso entre os interesses das partes afetadas pelas decisões. Simon (1979) chama este fenômeno de "*influenciação organizativa*" [17].

Destacam-se aqui duas formas pelas quais a organização exerce influência sobre os indivíduos: 1) o oferecimento de uma estrutura de incentivos visando direcionar o comportamento individual e 2) a existência de instituições internas à organização, expressas em normas formais e informais que guiam as ações de seus membros.

[17] Segundo Simon, uma das principais funções desta "influenciação organizativa" está em assegurar a coordenação das atividades dos membros da organização.

Olson (1965) defende a necessidade de incentivos individuais para que um grupo de pessoas se esforce por um objetivo comum. Segundo este autor, a idéia de que os grupos tendem a agir em favor de seus objetivos comuns é concebida como uma extensão lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Entretanto, o autor sustenta que *não* é verdade que a idéia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma seqüência lógica da premissa do comportamento racional centrado nos próprios interesses. *Não* é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir este objetivo, *mesmo que* todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses.

Neste sentido, o autor sustenta que mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente a maximização do seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos comuns a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto, ou que um incentivo à parte, diferente da realização do objetivo comum, seja oferecido aos membros do grupo individualmente.

O oferecimento de incentivos também tem grande destaque em Milgrom & Roberts (1992), que encaram as organizações como resultado das interações entre pessoas com seus interesses, respondendo a incentivos delineados para influenciar seu comportamento. Os autores reconhecem que o que pode realmente ser cumprido numa organização é limitado por interesses pessoais, e que à organização cabe desenhar os mais eficientes planos e incentivos visando o alinhamento dos interesses individuais.

A estrutura de incentivos oferecida por uma organização passa por aspectos como o investimento em capital humano, as remunerações e recompensas monetárias, as promoções e demissões, assim como as relações de autoridade e poder. Os incentivos econômicos não são os únicos incentivos possíveis, pois as pessoas algumas vezes sentem-se motivadas também por desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de caráter social e psicológico (Olson, 1965; Milgrom & Roberts, 1992).

Diante do que foi discutido anteriormente sobre as premissas do comportamento humano, pode-se dizer que a visão dos incentivos como forma de moldar o comportamento pressupõe o *self-interest*, ou seja, pressupõe que o indivíduo saiba quais são os seus interesses e que aja na direção de atingi-los.

Sobre a segunda forma citada de influenciação, pode-se dizer que as instituições na medida em que guiam o comportamento, também podem levar ao comprometimento organizacional. Segundo Wiener (1982), o comprometimento organizacional compreende a *"internalização de pressões para ações que vão ao encontro de objetivos e metas organizacionais"* (p.32). Este processo de "internalização de pressões" está intimamente relacionado com as normas sociais existentes em determinado ambiente organizacional. Isto porque as normas sociais são tipos de instituições caracterizadas por exercerem pressões externas sobre os indivíduos. A definição de normas sociais dada por Dequech (2009) deixa clara a associação entre as normas e a internalização de pressões.

Segundo o autor, as normas sociais são definidas como padrões sociais de comportamento ou pensamento que a) indicam o que os indivíduos devem ou não fazer ou pensar em determinadas circunstâncias; b) são pelo menos em parte aplicadas aos indivíduos por pressões externas e; c) são internalizadas por alguns ou até muitos indivíduos. Dequech destaca que em particular, as normas sociais são tipos de instituições que estão associadas à possibilidade de sanções externas e acrescenta que a ameaça ou promessa de sanção ajuda a manter a norma.

No contexto organizacional as normas estão presentes em dois diferentes âmbitos: nos estatutos e hierarquias formais, que incluem as punições previstas pela organização aos indivíduos não conformes, e no conjunto de regras informais que ditam o comportamento aceito como "adequado" naquele ambiente organizacional[18].

As normas sociais geram assim sentimentos de obrigatoriedade, exercendo um poder coercitivo que faz com que algumas vezes os indivíduos não percebam claramente as razões para alguns de seus atos (Nova, 2000 *apud* Siqueira, 2005). Neste sentido, Dequech (2009) destaca que na literatura sobre normas sociais a "internalização" da norma é muitas vezes vista como uma "*sanção interna*" do indivíduo, expressa em termos de sentimentos de culpa, vergonha ou semelhantes.

Estas referências teóricas são bastante úteis para compreender a forma como as organizações exercem influência sobre o comportamento de seus membros. Entretanto, é importante destacar que nem sempre o caráter desta influência é de natureza funcionalista, ou seja, nem sempre as organizações *criam intencionalmente* normas para que os indivíduos se

[18] Dequech (2009) diferencia as normas formais como aquelas em que as sanções são baseadas no sistema legal (também chamadas de normas legais) e as normas informais como aquelas em que as sanções estão baseadas na aprovação ou desaprovação dos outros membros do grupo ou comunidade.

comportem de tal ou qual maneira. North (1990) defende com grande ênfase que nem sempre as instituições *são criadas para cumprir determinada função*. Muitas vezes instituições emergem sem que haja uma finalidade objetiva, possivelmente refletindo interesses de poder, mas despojadas de um caráter instrumental. Assim, certamente algumas normas informais surgem no ambiente organizacional a partir das interações humanas específicas ali vivenciadas.

Exploraremos a seguir o aspecto das interações humanas, relações estabelecidas entre os indivíduos no interior das organizações.

1.2. As interações sociais e sua influência no universo organizacional.

O processo de interação humana é fundamental para a construção do sistema social. A realidade cotidiana apresenta-se ao indivíduo como um mundo intersubjetivo, um mundo no qual ele participa com outros homens – este indivíduo não pode existir na vida cotidiana sem estar continuamente em interação e comunicação com os outros (Berger & Luckmann, 1966).

A comunicação é, desta forma, um fenômeno importante no estudo das interações humanas. A interação sempre ocorre através da comunicação. Por comunicação se entende tanto o universo verbal quanto o não verbal (gestual, entonação vocal, signos contextuais como vestuário, uniformes, signos hierárquicos, etc). Segundo Bateson (1979, *apud* Chanlat, 2007) "*todo comportamento é comunicação"* (p.34).

Chanlat (2007) divide as interações sociais em três categorias: a interação "face a face", a interação entre o indivíduo e a massa (ou o grupo) e, por fim, a interação entre grupos. O autor destaca que estes três grandes tipos de interação podem ser *formais*, isto é, codificadas por um conjunto de regras e procedimentos explícitos, ou *informais*, com origem em relações espontaneamente estabelecidas, sendo estas formas complementares e indissociáveis na realidade.

Com relação à interação face a face, Berger & Luckmann (1966) destacam o papel das "tipificações" que os indivíduos constroem acerca do outro nestas situações. Segundo os autores, na interação social, um indivíduo "apreende" o outro por meio de "esquemas tipificadores", sendo estabelecidos desta maneira os modos como se lida com este "outro" nas interações. Assim, exemplificam que um indivíduo pode identificar o outro como "homem", "europeu", "comprador", etc. e todas estas tipificações afetam continuamente a sua interação com ele e suas ações em direção a ele.

Os esquemas tipificadores que entram nas situações face a face são naturalmente recíprocos. O outro também me apreende de maneira tipificada, e nossas tipificações entram em contínua "negociação", na medida em que vão sendo a todo momento confrontadas com a realidade e ações da cada indivíduo. Segundo os autores, a realidade social é, portanto, apreendida num contínuo de tipificações que vão se tornando progressivamente anônimas na medida em que se afastam do "aqui e agora" da interação face a face. Em um dos extremos estão aqueles com os quais freqüente e intensamente entro em ação recíproca, no outro extremo estão abstrações inteiramente anônimas[19]. A estrutura social é a soma destas tipificações e dos padrões recorrentes de interação estabelecidos por ela (Berger & Luckmann, 1966)

A interação indivíduo-grupo foi bastante explorada por Olson (1965). Neste tipo de interação o autor faz uma diferenciação com relação ao tamanho do grupo. Na sua visão, a interação entre um indivíduo e um grupo grande tem características diferentes da interação entre um indivíduo e um grupo pequeno. Num grupo grande, o participante típico tem consciência de que seus esforços individuais provavelmente não influenciarão muito no resultado final e de que ele será afetado da mesma maneira pelas decisões, tanto se se aplicar muito quanto se se aplicar pouco no assunto em pauta. Assim, o participante típico pode não se esforçar tanto quanto se esforçaria se pudesse influenciar mais fortemente nas decisões.

Já num grupo pequeno, o indivíduo percebe que seu comportamento tem mais impacto para o curso final das decisões e ações, fazendo com que este participe mais ativamente. Segundo o autor, é por estas razões, entre outras, que as organizações recorrem freqüentemente ao pequeno grupo: comitês, sub-comitês e pequenos grupos de lideranças são criados, e, uma vez criados, tendem a desempenhar um papel crucial. Robbins (2005) corrobora com esta afirmação ao dizer que o tamanho dos grupos indubitavelmente afeta seu desempenho e sugerir que grupos pequenos sejam mais eficazes para a realização de tarefas enquanto grupos grandes sejam mais produtivos na busca por soluções de problemas.

Para a última categoria de interações, a interação entre grupos, a literatura aponta para o fato de que os grupos criam uma lógica própria, expresso em suas normas internas. Segundo Robbins (2005) os grupos estabelecem padrões aceitáveis de comportamentos (as já citadas normas) os quais são seguidos por seus membros na medida em que isto lhe assegura o

[19] Por exemplo as tipificações feitas por um indivíduo sobre uma celebridade, com a qual ele não trava uma interação face-à-face.

pertencimento ao grupo. Esse comportamento em alguns casos leva um grupo a ter uma conduta defensiva perante outros grupos, com lógicas e normas diferentes e possivelmente conflitantes com as suas. Assim, uma "identidade grupal" pode possivelmente se configurar em uma barreira para o indivíduo que não pertence ao grupo. Olson (1965) sugere que esta "hostilidade mútua" entre grupos pode ser um fator que contribua para a coesão interna dos mesmos. Brass *et alli* (2004) complementam tal visão afirmando que grupos cujos membros têm conexões com outros grupos são provavelmente mais inovativos, mas apresentam laços internos de identidade mais fracos e menos lealdade entre os membros.

Um dos desafios neste campo das interações grupais é identificar como os laços entre os grupos e entre as organizações podem mudar com a entrada e saída de indivíduos, pois já se tem em conta que mudanças nas redes inter-pessoais podem gerar mudanças organizacionais e até inter-organizacionais (Brass *et alli,* 2004). Este aspecto é particularmente importante quando se busca analisar as políticas públicas, pois no contexto das organizações públicas as trocas de mandatos impõem constantes mudanças nos grupos de trabalho.

Brass *et alli* (2004) afirmam que podem ser identificados alguns antecedentes das interações pessoais no contexto de trabalho das organizações. O primeiro fator identificado é a similaridade: indivíduos similares tendem a interagir mais uns com os outros. A similaridade é entendida neste contexto como fácil comunicação, aumento da previsibilidade de comportamento e promoção da confiança e reciprocidade. Outros fatores são a proximidade física e a estrutura organizacional. Com relação à estrutura organizacional, o trabalho é dividido, cargos são formalmente diferenciados vertical e horizontalmente e meios para coordenação entre diferentes posições são especificados. Desta forma, a organização restringe a oportunidade de interação entre alguns indivíduos enquanto facilita a interação entre outros. Com relação à proximidade física, Borgatti & Cross (2003 *apud* Brass *et alli* (2004) estabeleceram uma relação entre proximidade física, interação e amizade. Sua pesquisa sugere que a proximidade física é mais importante do que a similaridade ou a personalidade para as interações e ressalta que a proximidade física media a relação entre: saber o que o outro está fazendo, valorizá-lo e acessar oportunamente às informações que procuram.

Além dos antecedentes, Brass et alli (2004) buscam explorar alguns efeitos ou consequências das interações pessoais. Entre os principais efeitos destaca-se a emergência de *padrões* estabelecidos de interações que se tornam *institucionalizados* e assumem a qualidade de

socialmente compartilhados, fatos estruturais. Assim, ocorre uma "similarização das atitudes": da mesma forma como atores similares estão mais inclinados a interagirem, os atores que interagem se tornam mais similares.

Nota-se que, seja através da padronização de interações, da construção de normas internas aos grupos, ou através de esquemas tipificadores acerca do outro, a interação humana é geradora de instituições que passam a moldar as futuras interações e as condutas grupais.

De fato, existe uma corrente do institucionalismo que afirma que é principalmente no contínuo processo de interações, ora entre os indivíduos, ora entre os grupos, que são forjadas as crenças, os valores, os interesses e as normas dos universos individual e coletivo. Trata-se de uma escola denominada por Hallet & Ventresca (2006) de "interacionista", para a qual as interações sociais são os pilares fundamentais no processo de construção das instituições[20]. No enfoque interacionista, não somente os indivíduos, mas a forma pela qual os indivíduos *realizam coisas juntos*, são componentes fundamentais. Neste sentido, o foco não é simplesmente a *ação*, mas a *interação*. O que importa não é somente o que as pessoas fazem, mas como elas se comportam em conjunto.

Em consonância com esta visão, Scott (2008) afirma que no sistema social, as regras, normas e significados[21] nascem da interação social e são preservadas e modificadas por elas.

A definição de Crawford & Ostrom (1995) deixa clara a relação entre as instituições: "*regularidades duradouras da ação humana em situações estruturadas por regras, normas e estratégias compartilhadas, assim como pelo mundo físico*." e as interações: "*As regras, normas e estratégias compartilhadas são constituídas e reconstituídas pela interação humana em situações freqüentes ou repetitivas*" (p. 582).

Também Zucker (1977) e Meyer & Rowan (1977) argumentam que é através de interações contínuas que se constroem e se mantêm os "mitos racionalizados" (instituições). Sob esta perspectiva os indivíduos criam as instituições através de processos históricos de interações que levam às tipificações compartilhadas (*"shared typifications"*) ou interpretações e expectativas generalizadas sobre o comportamento alheio. As relações e ações padronizadas que

[20] Pertencentes a esta escola, Hallet & Ventresca (2006) afirmam que, se, por um lado as instituições fornecem as "matérias primas" e as orientações para as interações sociais, por outro lado, os significados das instituições são construídos e impulsionados por interações sociais. Citando as abordagens que consideram as instituições como "repositórios de significados", os autores acrescentam que estes significados nascem através das interações sociais

[21] Para Scott (2008) regras, normas e significados são as expressões resumidas de três pilares institucionais: o pilar regulativo (regras), o pilar normativo (normas) e o pilar cultural-cognitivo (significados).

emergem deste processo gradualmente adquirem o status moral e ontológico de fatos "tidos como dados" (*"taken for granted"*) que, por sua vez, configuram e moldam as futuras interações e negociações. O processo descrito acima define precisamente o conceito de "institucionalização", ou seja, o processo de "sedimentação" ou "internalização" das instituições num dado meio social.

Neste sentido, Barley & Tolbert (1997) afirmam que o processo de institucionalização, é o processo que faz com que "*tipificações compartilhadas*" se tornem "*fatos externalizados*" ou "*taken for granted*" através das interações sociais. Estes autores apresentam um modelo para o processo de institucionalização das atividades de trabalho dos indivíduos numa organização. O modelo elaborado divide em quatro momentos este processo. Um primeiro momento seria de "codificação" de princípios institucionais nos "scripts" ou condutas comportamentais, depois viria a aprovação destes scripts (conscientemente ou não), em terceiro lugar viria a revisão ou replicação dos scripts e por fim viria a "externalização" ou "objetivação" destes scripts, que neste momento se tornam "tidos como dados".

Pode-se dizer assim que é através de um *continuum* de interações que se sedimentam e se padronizam os comportamentos no interior das organizações. Esta idéia encontra ressonância na explanação de Aoki (2007), que, através da teoria dos jogos, afirma que as instituições se constroem, evoluem e se modificam através de "jogos repetidos", ou seja, para que uma instituição seja cristalizada e estável precisa ser confirmada por escolhas repetidas dos agentes.

O processo contínuo de institucionalização de crenças, valores, visões, normas e significados que ocorre através das interações sociais, influencia fortemente na estrutura e nas formas organizacionais (Meyer & Rowan, 1977). De fato, os estudos institucionais no campo organizacional relacionam diretamente "*estruturas institucionais*" a "*condutas e formas organizacionais*", ou seja, a natureza da organização está vinculada ao seu ambiente social interno no qual emergem as instituições.

Além disso, Chanlat (2007) afirma que os três tipos de interações citados no inicio deste item (face a face, indivíduo-grupo e grupo-grupo) contribuem, cada um à sua maneira, para a construção de certa ordem social no interior da organização – contribuem para a construção de uma *ordem organizacional.*

Dando seqüência à trajetória analítica, o próximo item desenvolve questões sobre a organização em si, nos seus diferentes aspectos formais e informais.

1.3. A Organização

A organização pode ser compreendida em parte através de sua estrutura formal (estatutos, hierarquias, recursos materiais, etc) e em parte como conseqüência das facetas individuais e relacionais entre seus membros. Desta distinção surgem os termos "organização formal" e "organização informal", que buscam caracterizar estas duas dimensões que compõem o universo organizacional.

Por um longo período, a administração deu grande ênfase à "organização formal", ou seja, ao conjunto de regras, estatutos, hierarquia e toda estrutura formalizada que constitui os sistemas organizados. Estas idéias foram fortemente desenvolvidas na "escola da administração científica" de Taylor e na "escola clássica da administração" de Fayol no final do século XIX. Na década de 1930 ganhou visibilidade uma corrente crítica a esta visão da organização formal, denominada "escola das relações humanas" que reivindicava a relevância do fator humano e buscava entender a organização a partir dos fenômenos sociais que nela ocorriam.

Hoje em dia pode-se dizer que esta oposição está em grande parte superada e o debate neste campo reconhece a importância de ambos os fatores, formais e humanos para a compreensão do universo organizacional.

Entretanto, diferenças ainda são percebidas entre vertentes que privilegiam o fator humano e outras que destacam os fatores formais. Isso pode ser evidenciado por algumas diferentes definições do conceito de organização, apresentadas a seguir. North (1990) entende organização como um conjunto de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com um determinado objetivo. Simon (1979) define que *"o termo organização se refere a um complexo padrão de comunicação e outras relações num grupo de seres humanos"* (p.16). Nesta mesma linha, Chanlat (2007) afirma que a organização é o *"quadro social de referência no qual se inserem os fenômenos humanos"* (p.40). Na definição de Motta & Bresser Pereira (1980) as organizações são "sistemas sociais altamente estruturados". Percebe-se que nas definições apresentadas, todas exceto a última privilegiam a organização informal.

Faremos as seguir uma caracterização destas duas dimensões organizacionais.

1.3.1. A Organização Formal

Para caracterizar a *organização formal*, partimos do conceito de *burocracia.* Isto porque este conceito se constitui no "modelo puro" da organização formalizada.

Os pilares que sustentam a teoria sobre a organização burocrática são as idéias de Max Weber, sociólogo alemão que escreveu a maioria das suas obras nas duas primeiras décadas do século XX e que foi o pioneiro a estudar sistematicamente as organizações burocráticas. Sua teoria sobre burocracia faz parte de sua principal obra *Wirtschaft und Gesellschaft* ("Economia e Sociedade"), usada como referência para esta discussão.

É importante perceber que Weber, ao construir o conceito de burocracia, não ignora que *na realidade* o fator humano tem seu papel e influência no interior da organização. Desta forma, o autor recorre ao artifício analítico do *"tipo ideal"* para caracterizar como *seria* a organização puramente formal, livre da influência humana[22]. Neste sentido, *o tipo ideal é uma abstração,* através da qual as características extremas de um fenômeno são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma "pura" (Weber, 1991[23]). Ressalta-se aqui que a palavra "ideal" não possui significado de "mais adequado" ou "desejável", mas de que sua referência está no campo das idéias. Assim, claramente nenhuma organização real corresponde ao modelo puro de burocracia.

Numa possível classificação dos *sistemas sociais* segundo seu grau de organização ou de estruturação, tem-se dois extremos: agrupamentos praticamente não formalizados, como os diversos públicos e a população em geral e agrupamentos completamente formalizados, também chamados de organização burocrática ou *burocracia.* Assim, quanto mais um sistema social é formalizado, mais se aproxima do modelo ideal de burocracia. (Gurvitch, 1957 *apud* Motta & Bresser-Pereira, 1981).

Diferentemente da classificação de Gurvitch, Max Weber não considerou a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um ***tipo de poder ou dominação*****.** Na definição do autor, poder significa *"toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social,*

[22] Na concepção de Weber o "tipo ideal" é um instrumento de análise sociológica para o apreendimento da sociedade com o objetivo de criar tipologias puras, destituídas de tom avaliativo, de forma a oferecer um recurso analítico baseado em conceitos, como o que é religião, burocracia, economia, capitalismo, dentre outros. Uma das principais características do tipo ideal é o fato de que não corresponde à realidade, mas pode ajudar em sua compreensão (Weber, 1991).

[23] A publicação original de Economia e Sociedade foi em 1922, dois anos após a morte do autor. A edição efetivamente usada como referência é da Editora Universidade de Brasília, de 1991.

mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade" (p.33). Já dominação seria a *"probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis"* (p.33)

Segundo Weber existem três tipos *puros* de dominação: a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação racional-legal[24]. Cada uma delas se diferencia pela origem de sua legitimidade. A dominação carismática é aquela que tem por origem o "carisma", entendido como a qualidade extraordinária e indefinível de uma pessoa. Há algo de misterioso e de mágico no indivíduo que lhe confere poder. A legitimidade de seu domínio baseia-se na *"veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas"* (p.141).[25]

Já a dominação tradicional é aquela que se baseia no tradicionalismo. Os usos e costumes são a fonte última de poder. A legitimidade de seu domínio é baseada na *"crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude destas tradições representam a autoridade*" (p.141).

Por fim, o terceiro tipo de poder ou dominação é o racional-legal, próprio das organizações burocráticas. A dominação burocrática é aquela cuja legitimidade está baseada em normas legais racionalmente definidas. Nas palavras de Weber (1991): *"baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação"* (p.141).

Assim, em seu tipo ideal, puro, as organizações são *sistemas sociais racionais*. Motta & Bresser-Pereira (1981), baseados no trabalho de Weber, sintetizaram a racionalidade no interior da burocracia a partir de três categorias: o formalismo, a impessoalidade e a administração profissional.

O formalismo da burocracia expressa-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas escritas e exaustivas, que definem com precisão as tarefas a serem executadas. Na descrição de Weber, *"aplica-se o principio da documentação dos processos administrativos. (...)*

[24] Weber, ao confrontar os três tipos *puros* de dominação com os fenômenos histórico-empíricos, afirma que na realidade histórica as dominações aparecem de forma mesclada e que a tipologia apresentada oferece ao trabalho histórico a possibilidade de dizer, para os casos particulares de dominação, *o que* há nele de "carismático, de "tradicional" ou de "racional-legal".

[25] O autor aborda também o que chama de "rotinização do carisma", processo no qual o carisma de torna cotidiano, podendo ocorrer sua "tradicionalização" ou "racionalização", o que explica a presença da dominação carismática também nos poderes tradicional e racional-legal.

as considerações preliminares e requisitos, bem como as decisões, disposições e ordenações finais, de todas as espécies são fixadas por escrito" (p.143).

Este sistema de normas exaustivas, reduz o âmbito de decisão dos subordinados e rotiniza o seu trabalho, na medida em que estes não precisam estar a cada momento medindo as conseqüências vantajosas e desvantajosas de um ato antes de agir (Motta & Bresser-Pereira, 1991). Tal sistema de normas pode ser relacionado à função primordial das instituições destacada na introdução do capítulo: reduzir o leque de opções, estruturando a vida cotidiana e aqui mais especificamente através de regras formais, tornando o comportamento dos participantes da organização mais previsível e controlável.

Outro elemento da formalização na organização burocrática é sua natureza fortemente *hierárquica,* ou seja, funciona através da *"organização de instâncias fixas de controle e subordinação"* (Weber, 1991: p.143) onde o inferior deve obedecer ao superior. Além da hierarquia vertical, a burocracia também apresenta uma divisão horizontal do trabalho, a *departamentalização*, onde as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos s serem atingidos (Motta & Bresser-Pereira, 1981).

A segunda expressão da racionalidade no interior das burocracias, a *impessoalidade,* prevê que a divisão do trabalho seja realizada de forma impessoal. A autoridade e a responsabilidade pertencem ao *cargo*, e não à *pessoa*. Assim, o poder de cada indivíduo deriva da norma que cria o cargo e suas atribuições. Segundo Weber: "*em caso de racionalidade plena, não há qualquer apropriação do cargo pelo detentor"* (1991:143).

E, se a autoridade é impessoal, a obediência prestada pelo subordinado também o é: *"os membros da associação, na medida em que obedecem ao superior, não o fazem à pessoa deste, mas sim, a uma norma impessoal; e só estão obrigados a obedecê-lo dentro da competência limitada, racional e objetiva que lhe foi atribuída por esta ordem"* (Weber 1991:142)

Weber define o caráter impessoal da burocracia quando afirma que esta obedece ao principio da administração "*Sine ira ac studio*" (1991:147), sem ódio ou paixão. Assim, a burocracia *"é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais que escapam ao cálculo"* (Weber 1991:148).

A terceira expressão da racionalidade no interior da burocracia é que sua administração é realizada por profissionais. Os administradores profissionais característicos das burocracias são detentores de conhecimento técnico especializado[26], já que, nas palavras de Weber "*administração burocrática significa: dominação em virtude de conhecimento"* (1991:147). Para o autor, aí se fundamenta seu caráter racional.

Estes administradores são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos, possuem competências funcionais fixas, e exercem seus cargos como profissão única ou principal. Outro ponto de destaque para Weber é que o administrador burocrático não possui os meios de administração e produção. Ele administra em nome de terceiros: em nome dos cidadãos, em nome dos acionistas, etc.

Ao explicar a impressionante emergência de sistemas burocráticos na história Weber associa o crescimento da administração burocrática ao desenvolvimento das formas de associação modernas como o Estado, a Igreja, o exército, os partidos, as empresas, etc.[27]. O autor afirma que este sistema: *"é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor, e confiabilidade – isto é calculabilidade"* (p.145)

Nota-se que todas as vantagens apresentadas pelo autor derivam dos elementos fundamentais do formalismo, da impessoalidade e da administração profissional. Estes traços podem ser resumidos em um só: a previsibilidade do comportamento dos indivíduos na organização. A previsibilidade é, pois, o principal traço das burocracias (Motta & Bresser-Pereira, 1981).

Neste sentido Coleman (1990) afirma que no tipo ideal de burocracia se vislumbra um único indivíduo com propósitos no topo da hierarquia, sendo o restante da estrutura preenchida por atores que diferenciam muito pouco de robôs, partes de uma máquina. Seus propósitos e interesses nunca desempenham um papel sobre o funcionamento das organizações. Entretanto, Coleman destaca que estes "robôs" são os mesmos indivíduos que são vistos pela teoria do comportamento coletivo como excitáveis, afetivos, sugestivos. Ou seja, eles são irracionais,

[26] No caso mais racional esta qualificação seria verificada mediante prova e certificada por diploma.

[27] Para Weber a necessidade de uma administração contínua, rigorosa, intensa e calculável, foi criada historicamente pelo capitalismo (não só por ele, mas sem dúvida principalmente por ele), e torna a burocracia o núcleo de toda administração de massas. Segundo o autor, o capitalismo, ao mesmo tempo em que *"exige a burocracia, se torna o seu fundamento econômico, por colocar fiscalmente à disposição dela os necessários meios monetários sobre os quais ela pode existir em sua forma mais racional"*(p.146)

desordenados, imprevisíveis e espontâneos; praticamente o oposto do homem burocrático descrito por Weber.

Assim, pode-se entender o "fator humano" como a "disfunção" do sistema perfeitamente previsível da organização burocrática. O fator humano é o objeto dos estudos da organização informal.

1.3.2. A Organização Informal

O principal fator que vem impactar a perfeita racionalidade das organizações burocráticas em seu tipo ideal é o próprio homem.

No quadro ideal, a fonte de eficiência das burocracias está na possibilidade de previsão efetiva do comportamento dos membros da organização, considerando os homens similares às máquinas. Na prática, entretanto, isto jamais se verifica inteiramente. O comportamento real dos membros da organização escapa ao modelo preestabelecido. O comportamento previsto era racional, preciso e coordenado; o comportamento real, que deixou de ser previsto, pode ocorrer na direção oposta ao planejado (Motta & Bresser-pereira, 1980). Nas palavras de Selznick (1957 *apud* Ham & Hill, 1993):

> *"Uma organização é um grupo de seres humanos vivos. Um modelo formal ou oficial de vida nunca informa completamente a função destes seres. Este modelo é sempre complementado pela chamada "estrutura informal", que se revela à medida que os indivíduos começam a considerar sua própria personalidade, seus próprios problemas e interesses"*

Assim, por mais formalizada que seja uma organização, por mais regulamentado que seja o comportamento de seus membros, nunca será possível formalizar tudo. Nas palavras de Motta & Bresser-pereira (1980): "*uma série de fenômenos sociais, pela sua própria natureza, escapam à organização formal e vão construir o que se convencionou chamar de organização informal"* (p.67).

Constituída pela impossibilidade prática de se moldar completamente o comportamento humano e de fazer com que os homens se portem estrita e exclusivamente de acordo com

regulamentos, a "organização informal" é aquela que não é passível de se "colocar no papel", de se definir objetivamente. Ao contrário da organização formal, que é desenhada intencionalmente para desempenhar certas tarefas com o intuito de se atingir determinados objetivos, a organização informal não possui tal racionalidade para sua existência (Chisholm, 1989).

Assim, todas as relações sociais verificadas em uma organização que não estejam previstas em seus regulamentos e organogramas, constituem, somadas, a organização informal. Estas relações, compartilhadas por membros de diversos grupos interdependentes, são as mais variadas possíveis: relações de amizade e inimizade, simpatia e antipatia, conflito e cooperação, identificação, agressão, liderança, etc. Todas elas ocorrem concomitantemente com as relações formais e podem ou não ser decorrência destas últimas (Motta & Bresser-pereira, 1980). Esta teia de relações, por se constituir um produto das características individuais e das interações pessoais e grupais, torna a organização informal *locus* de uma gama de instituições características deste universo social. Neste sentido, Hallet & Ventresca (2006) reafirmam que as organizações e os indivíduos que as constituem estão suspensos numa teia de valores, normas, regras, crenças e fatos institucionalizados.

Para melhor caracterizar a organização informal Motta & Bresser-pereira (1980) fazem uma distinção conceitual entre *relações informais* e *grupos informais.* Por relações informais entende-se de forma ampla, todas as relações sociais, todos os contatos entre pessoas que não foram previamente definidos. Algumas destas relações verificam-se com certa freqüência entre um determinado número de indivíduos, influenciando o cotidiano da organização e dando origem aos grupos informais. Tais grupos podem ser observados em tamanhos variados e com diferentes graus de coesão e homogeneidade. Em suas palavras: "*os grupos informais emergem na organização na medida em que as interações informais entre um determinado número de indivíduos começam a se intensificar e ganham densidade dentro da difusa organização informal"* (Motta & Bresser-pereira, 1980:73).

Os autores destacam que a importância dos grupos informais advém do fato de que o comportamento de um indivíduo pertencente a um grupo é em grande parte função do grupo social do qual participa. De fato, esta idéia corrobora as afirmações apresentadas no item anterior sobre as interações sociais.

Macedo (1999) apresenta uma tipologia de grupos informais – também denominados redes informais – elaborada por Krackhardt & Hanson (1997). Esta tipologia distingue as redes

informais em: a) redes de confiança – nas quais são compartilhadas informações politicamente delicadas; b) redes de trabalho ou consulta – que envolvem o uso da estrutura informal para o contato com indivíduos que possuem informações técnicas que facilitam o cumprimento de objetivos de trabalho e c) redes de comunicação – relativas aos indivíduos que trocam com regularidade informações de trabalho. Nota-se assim, a importância das relações inter-pessoais na estruturação dos trabalhos formais no interior das organizações.

Como síntese entre as dimensões formal e informal da organização está o que se chama de "cultura" da organização, explorada a seguir.

1.3.3. Cultura Organizacional

A atribuição do termo *cultura* para uma organização é relativamente recente. O termo cultura organizacional apareceu, primeiramente, na literatura dos anos 1960, como sinônimo de clima organizacional[28] (Pires & Macedo, 2006). Segundo Mintzberg *et alli* (2000), a cultura organizacional é composta pelas crenças comuns, que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis da organização — histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos. Para o autor, a força de uma cultura está em legitimar as crenças compartilhadas entre os membros de uma organização.

Neste sentido, nota-se que a cultura organizacional se relaciona com os *valores, identidades* e *normas informais* que são desenvolvidos e se tornam importantes para as atividades da organização. As normas informais, valores e identidades de desenvolvem gradualmente, um framework moral vai se construindo coletivamente e definindo qual o comportamento mais apropriado para aquele ambiente. (Pires & Macedo, 2006).

Assim, a lógica de ação ligada à cultura organizacional é chamada de "*lógica do comportamento apropriado*" ou "*lógica da adequação*" (March & Olsen, 2004). Esta lógica infere que ao agir em situações públicas, o indivíduo não o faz principalmente por deliberações racionais de prós e contras, ao invés disso, busca "correspondência" *("matching")* entre a situação e as regras e identidades do ambiente em que ela está inserida.

[28] Clima Organizacional é o indicador de satisfação dos membros de uma empresa, em relação a diferentes aspectos da organização, tais como: políticas de RH, modelo de gestão, processo de comunicação, valorização profissional e identificação com a empresa (Ribeiro, 2006).

Neste contexto, a cultura organizacional vincula um conjunto relativamente consistente de regras e identidades, fazendo com esta correspondência ocorra intuitivamente e que as ligações sejam feitas de maneira a consolidar determinados tipos de comportamento.

Christensen *et alli* (2007) assumem que as atitudes culturais e ações dos membros de uma organização se cristalizam e se tornam sistemáticas de acordo com a lógica da adequação. Por exemplo, os indivíduos irão aprender o que significa ser um político democrata, ser um responsável por determinado projeto, ser um bom membro de uma comissão ou ser um fornecedor amigável de serviços. Eles serão capazes de agir até mesmo nas situações mais complexas e flutuantes, porque são guiados por um fundamento cultural adquirido através da socialização de normas e valores informais. No entanto, os autores destacam que o que torna uma ação apropriada é uma fundação normativa e institucional de cada ambiente, o que faz com que, o que seja considerado apropriado possa divergir bastante de uma cultura para outra.

De fato, a concepção dominante sobre como a cultura organizacional é estabelecida é a de que as regras e valores informais são gradualmente desenvolvidos através de um processo evolucionário natural, em que a organização se adapta às pressões externas e internas. Este processo não intencional e não planejado de institucionalização, cria uma identidade distinta, uma "alma", ou cultura (Pires & Macedo, 2006).

Quando se diz "pressões externas" entende-se como as normas informais e valores que os membros trazem para dentro da organização e que se tornam relevantes. Isto pode ser um conjunto de características de suas bases sociais, mas também normas e valores informais característicos de uma educação ou profissão. Assim, diferentes grupos, através da colaboração, ajudam a desenvolver um conjunto compreensivo e dominante de normas institucionais[29].

No entanto, no processo mesmo de consolidação da cultura organizacional, vai se estabelecendo certa rigidez, denominada por muitos autores de *"path dependence"* (dependência do caminho), ou seja, a trajetória, ao ser construída, impõe dificuldades para mudanças de trajetória. North (1990) desenvolve uma elaborada discussão acerca deste conceito e o relaciona à existência (ou persistência) histórica de instituições ineficientes. Assim, o que é "tido como dado" num determinado ambiente organizacional pode se tornar um obstáculo para o

[29] Nota-se dentre as influências externas, o exemplo das organizações de ensino superior, que podem exercer forte influencia nas características culturais das organizações, sem sequer ter qualquer relação formal com elas (ex: universidades, escolas de governo, etc.)

desenvolvimento de mudanças desejadas. Nas organizações públicas, os obstáculos oferecidos pelo *path dependence* são freqüentemente evidenciados nos processos de reformas de Estado, ou na implantação de mudanças nas políticas.

Christensen *et alli* (2007) reafirmam a importância do *"path dependence"* lembrando que o contexto histórico deixa sua marca nas estruturas formais e informais da organização. Uma organização é criada em um ponto determinado da história e assim, é moldada por contextos culturais específicos, normas e valores que deixam uma impressão permanente sobre ela. Por exemplo, uma organização pública que é criada em uma época de ditadura militar irá produzir estruturas organizacionais diferentes de outra criada em uma época marcada por uma onda de democratização ou de descentralização. Assim, os autores enfatizam que os tipos de objetivos definidos na origem de uma organização têm grande significado para o seu desenvolvimento subseqüente. O mesmo pode ser dito para o público alvo, ou para as competências organizacionais, pois torna-se muito custoso mudar estas definições freqüentemente.

Mas, em contrapartida, a consolidação da cultura organizacional tem seus benefícios: fornece estabilidade e profundidade para os valores e normas informais da organização. Ele torna mais fácil para os indivíduos determinar o comportamento adequado e compreender melhor o contexto cultural em que estão inseridos. Pode-se então sintetizar algumas vantagens e desvantagens de uma cultura organizacional consolidada no quadro a seguir:

Quadro 1: Vantagens e Desvantagens de uma cultura organizacional consolidada

Vantagens	**Desvantagens**
• É um meio de aumentar a legitimidade da organização • A organização pode passar a ser exemplo para a sociedade em geral. • Organizações com características institucionais claras são vistas como mais hábeis para atingir seus objetivos • Instituições constroem a confiança	• As organizações se tornam muito rígidas e voltadas para si mesmas. • Resistência aos mecanismos de controle • Falta de pluralidade, debate, conflitos construtivos, e estruturas adaptáveis que possam mudar de acordo com o ambiente. • Estruturas institucionais são vulneráveis à "captura moral", ou seja, podem se tornar instrumentos de normas e valores não desejados.

Fonte: Christensen *et alli* (2007)

Tendo em conta os elementos discutidos da organização, no próximo item, o último deste primeiro capítulo, passamos ao nível de maior escala da análise, na trajetória que partiu dos indivíduos e se encerrará no estudo das redes interorganizacionais.

1.4. As redes interorganizacionais

Atualmente é visível o espaço cada vez maior que as teorias sociais, em especial a teoria das organizações, têm dedicado ao estudo das redes. Todavia se verifica que este campo ainda está envolto em algumas áreas cinzentas, imprimindo certa imprecisão ao conceito de redes. Lopes & Moraes (2000) evidenciam este fato afirmando que o termo "rede" serve para designar desde acordos de cooperação internacional, passando por alianças estratégicas entre empresas e pela interação entre grupos, podendo designar até mesmo o conjunto de contatos que um individuo desenvolve ao longo de sua vida[30].

A ascensão e ganho de visibilidade do fenômeno das redes está intimamente relacionada às transformações da sociedade capitalista contemporânea. Segundo Castells (1999), no fim do segundo milênio, vários acontecimentos de importância histórica transformaram o cenário mundial em múltiplos aspectos da vida humana, forjando o que ele denomina de "sociedade em rede". Países de todo o mundo compõem uma teia de interdependência global, apresentando uma nova forma de relação entre a economia, o Estado e a sociedade. Em sua obra, Castells (1999) descreve detalhadamente sob diversos aspectos os antecedentes e impactos destas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais, que, por sua abrangência, transformam a sociedade contemporânea em "a sociedade em rede".

Para Friedman (2006), uma das características desta dinâmica de transformações é que o mundo começa a se mover de um sistema primordialmente vertical (comando e controle), para um modelo mais horizontal (conexão e colaboração), o que evidencia as redes como forma de organização. O autor ressalta que estas mudanças afetam os limites e as relações entre empresas, governo e comunidades, influenciando também as identidades dos indivíduos como

[1] Para Lopes & Moraes (2000), o conceito passa por um processo de "esticamento" que faz com que, precisamente por se referir a uma gama muito grande de fenômenos, perca o seu poder explicativo

consumidores, empregados, acionistas e cidadãos, e o papel do governo no gerenciamento de todo este cenário[31].

Diante deste complexo cenário de transformações, as pesquisas e estudos sobre redes ganharam força nas diferentes áreas da ciência, especialmente nas teorias organizacionais. Há, entretanto, uma grande fragmentação das abordagens e, como já citado, uma diversidade de visões sobre o conceito.

A literatura sobre redes interorganizacionais aponta que o campo teve um considerável crescimento e que já possui um significativo acúmulo de pesquisas, ainda que apresente fragmentação. O Brasil seguiu a tendência internacional no crescente interesse pelo tema das redes, construindo um debate acadêmico permanente sobre o seu papel nas organizações e na sociedade (Balestrin *et alli*, 2010).

Oliver & Ebers (1998) realizaram um estudo bibliométrico do campo de redes e a pesquisa mostrou que este se segmenta em quatro principais abordagens teóricas: redes sociais, dependência de recursos, institucionalismo e estratégia. Baseados nesta publicação, Balestrin *et alli* (2010) realizaram um estudo para identificar as características do campo de redes interorganizacionais no Brasil[32]. Os resultados brasileiros se alinharam com os da pesquisa internacional, apontando as quatro abordagens teóricas igualmente identificadas no trabalho de Oliver e Ebers (1998): estratégia; dependência de recursos, redes sociais e teoria institucional.

A seguir, faz-se uma breve descrição destas quatro grandes abordagens no estudo das redes, ressaltando-se que cada uma possui grande abrangência e que não é o objetivo explorá-las em profundidade, e sim ilustrar a diversidade com que vem sendo tratado o tema das redes.

Na perspectiva teórica da Estratégia, as redes ou ligações interorganizacionais são vistas como uma das alternativas para melhorar as vantagens competitivas de uma organização. Neste contexto, firmas desenvolvem alianças estratégicas e inserem-se em redes para adquirir competências, aprender a operar em outros mercados, reforçar sua posição competitiva,

[31] Friedman relembra que este processo de grande reestruturação, está longe de ser uma novidade, e faz parte da mesma tendência histórica vislumbrada por Marx, que descreve a marcha inexorável da tecnologia e do capital rumo à remoção de toda e qualquer barreira, fronteira, atrito e restrição, rumo a um sistema global de produção e consumo.

[32] A pesquisa foi referente às publicações brasileiras no período de 2000 e 2006.

diversificar os negócios, realizar economia de escala ou enfrentar barreiras competitivas (Cunha, 2000).

Já a teoria da Dependência de recursos tem como foco o processo pelo qual as organizações reduzem suas dependências perante o ambiente, utilizando várias formas para aumentar seu próprio poder (Balestrin *et alli*, 2010). A teoria da dependência de recursos vê as organizações como um sistema aberto que precisa manter o balanço de recursos e contribuições com relação ao ambiente – neste caso o ambiente é a soma de todas as outras organizações (Pfeffer & Salancik, 1978 *apud* Cunha, 2000). Nesta ótica, as empresas organizam-se em redes, a fim de compartilhar ou acessar recursos escassos. Nas palavras de Agranoff & McGuire (2001): *"Todas as interações inter organizacionais - comunicação e ações conjuntas - são, em última análise, a busca por recursos."* (p.19)

A abordagem institucionalista se debruça sobre fato de que quando as organizações entram em relação umas com as outras, certas estruturas e padrões de interação emergem, processo que pode ser entendido como a própria estruturação das redes. A partir daí as organizações se moldam ao ambiente institucional da rede buscando conformidade com as normas e padrões estabelecidos. Assim, os estudos desta abordagem analisam os mecanismos institucionais pelos quais as relações interorganizacionais são iniciadas, coordenadas, adaptadas e dissolvidas. Cabe destacar o trabalho de DiMaggio e Powell (1983) sobre os diversos tipos de inter-relações formais e informais que as organizações estabelecem como modo de evitar o isolamento e alcançar legitimidade no ambiente institucional.

Por fim a teoria das redes sociais é utilizada para estudar como os laços sociais entre os atores de determinada rede podem afetar o desempenho da organização e da própria rede. A consideração básica da teoria das redes sociais é a de que todas as organizações são compostas de múltiplas redes por meio das quais transitam o fluxo de bens e serviços, influência e informação (Cunha, 2000). Num trabalho que se tornou referência, Burt (1992) demonstra como as atitudes e comportamentos dos atores podem ser compreendidos a partir da posição relativa dos mesmos na rede de relacionamentos. Se trata assim de uma abordagem que busca entender as ações a partir da estrutura em que ela se insere.

Além das abordagens teóricas, alguns autores afirmam que existem diferentes dimensões segundo as quais se pode se desenvolver uma análise sobre redes. Brass et alli (2004) argumentam que a análise de redes é composta de no mínimo três níveis: i) os indivíduos que

fazem parte de grupos, ii) os grupos que fazem parte de organizações e iii) as organizações que fazem parte da rede[33]. Já para Todeva (2006) o grau de diversidade dos trabalhos poderá variar em função de três aspectos que podem ser estudados em uma rede: 1) o ator, 2) a relação (elo) e 3) a rede como um todo. Ainda outros três aspectos se destacam nos trabalhos de análise de redes: a) os antecedentes (motivações que levam à formação da rede), b) o processo (gestão e coordenação da rede) e c) os resultados (ganhos das redes) (Oliver e Ebers, 1998).

A seguir são apresentadas algumas definições para o conceito de rede que refletem esta diversidade de abordagens e visões sobre o tema.

Brass et alli (2004) definem redes como um conjunto de nós e o conjunto de laços representando alguns relacionamentos (ou a falta deles) entre os nós. Os nós podem ser indivíduos, grupos ou organizações. Alguns tipos diferentes de laços podem ser alianças estratégicas e colaborações; fluxos de informação (comunicação); afeto (amizade); fluxo de bens e serviços; e influência (conselhos).

Na definição de Klinj, Koppenjan & Termeer (1995) as redes são padrões, mais ou menos estáveis, de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, estabelecidas em torno de problemas ou agrupamentos de recursos.

Entrando especificamente no campo interorganizacional, Provan & Kenis (2007) definem redes como grupos de três ou mais organizações legalmente autônomas que trabalham juntas para atingir não somente seus objetivos individuais mas também um objetivo coletivo.

Num detalhamento da definição anterior, Hatch (1997) denomina de rede, uma forma organizacional onde a comunicação vertical e o controle dos relacionamentos no interior de uma única organização são, no todo ou em parte, substituídos por relações laterais entre diversas organizações. Neste mesmo sentido, Ravere (1998) apresenta as redes como formas de articulação multicêntricas.

Das definições apresentadas pode-se identificar algumas características fundamentais das redes, também salientadas por Peci & Lustosa (2002). Dentre estas características destacam-se a *interdependência*, a *autonomia* e a *flexibilidade*. A interdependência constitui um aspecto inerente a todas as redes, na medida em que brota das próprias relações que se estabelecem entre os atores. Neste sentido, Coleman (1990 *apud* Cunha, 2000) afirma que a interdependência é o

[33] A presente tese parte exatamente desta premissa de que os indivíduos, as interações e os grupos no interior das organizações são a base das redes interorganizacionais, por isso estas dimensões já foram anteriormente tratadas, restando agora a discussão sobre as redes interorganizacionais em si.

próprio fenômeno gerador de uma rede. Segundo Agranoff & McGuire (2001) a dependência mútua, especialmente orientada para a disponibilidade de recursos, é um dos fatores responsáveis pela coesão das redes. Segundo eles, os atores em uma rede estão, de alguma forma, numa dependência interativa, normalmente baseada em trocas de recursos. Esta interdependência é equiparada com as forças de controle dentro das redes.

No entanto, ainda que a interdependência seja marcante, um aspecto característico das redes é que todas as organizações participantes mantêm a sua autonomia legal e de recursos. Nesta perspectiva Brass *et alli* (2004) afirmam que nas redes, as organizações mantêm autonomia e controle sobre seus próprios recursos, mas decidem em conjunto sobre seu uso.

Por fim a flexibilidade é um dos atributos mais lembrados das redes, e segundo Peci & Lustosa (2002) é o que estaria impulsionando o processo de surgimento dessas estruturas mais leves que as hierarquias tradicionais. Isto porque a substituição dos elos rígidos de uma hierarquia por laços horizontais de mais fácil construção e dissolução torna as relações organizacionais mais flexíveis.

Estes aspectos fundamentais da interdependência, autonomia e flexibilidade serão aprofundados mais adiante na discussão sobre a governança de redes.

Para se avaliar mais detalhadamente as características estruturais e dinâmicas de uma rede, Salancik (1995) propõe alguns parâmetros, que são definidos a partir de algumas questões, como ilustra a tabela abaixo.

Tabela 1: Parâmetros de caracterização de redes

Parâmetro	**Questão**
Centralidade	Quem atinge a maioria dos indivíduos?
Conectividade	Pode cada indivíduo ser atingido por cada indivíduo?
Tamanho da rede	Quantos indivíduos são atingidos em média por cada indivíduo?
Panelas	Alguns indivíduos interagem apenas entre eles?
Blocos	Alguns grupos de indivíduos interagem somente com determinados outros grupos?
Equivalência estrutural	Dois indivíduos interagem com o mesmo conjunto de outros indivíduos?

Fonte: Salancik, 1995

Nota-se que os parâmetros apresentados são definidos primordialmente através dos elos, ou interações entre os atores e podem ser útil para uma avaliação estrutural da malha de relações de que é composta a rede.

Uma forma complementar para se compreender o funcionamento da rede é através dos *conteúdos* que fluem através dos elos. Segundo Nohria & Eccles (1992), uma rede possui diferentes *conteúdos relacionais*: conteúdo de comunicação (fluxo de informações entre os membros); conteúdo de troca (fluxo de bens e serviços); ou conteúdo normativo (expectativas compartilhadas que os membros da rede têm uns dos outros).

Numa abordagem mais ampla, Brass *et alli* (2004) defendem que para se compreender o universo das redes é importante identificar quais os antecedentes (fatores geradores) e conseqüências das mesmas, ou seja, quais os fatores que favorecem a construção de laços e quais os efeitos que se observam deste processo de articulação. Os autores fazem a análise em três diferentes níveis: inter-pessoal, inter-grupos de uma mesma organização e inter-organizacional. Como os níveis da interação pessoal e grupal já foram tratados anteriormente, foca-se aqui nos antecedentes e conseqüências das relações interorganizacionais, que claramente estão imbricados com os níveis anteriores.

Como motivos ou antecedentes da cooperação interorganizacional Brass *et alli* (2004) citam inicialmente quatro fatores: 1) adquirir recursos, 2) reduzir a incerteza, 3) aumentar a legitimidade e 4) atingir objetivos coletivos. Além disso, os autores acrescentam como fatores motivadores para a construção de redes, o aprendizado, as normas e o contexto (o ambiente pode compelir os atores a estabeleceram relações de rede).

Já como principal conseqüência da formação de redes os autores apresentam a imitação: tem-se a homogeneização das práticas, rotinas, valores e tecnologias. Os autores afirmam que a rede acelera a difusão de tais atributos, assim como das normas de comportamento[34]. Este fenômeno já havia sido observado como conseqüência das interações pessoais e grupais, e se constituem na essência do conceito de institucionalização.

O estudo de Brass *et alli* conclui que as redes geram resultados que são, por sua vez, antecedentes para facilitar o desenvolvimento das mesmas e que são afetadas tanto "de baixo", pelas características individuais, grupais e organizacionais, como "de cima", por seus ambientes externos.

[34] Este processo foi denominado por Dimaggio & Powell (1983) de "isomorfismo".

É importante destacar que entre os *antecedentes* e os *resultados* de uma rede reside o seu funcionamento propriamente dito, a sua gestão, ou governança. Diversos autores relacionam a gestão ou governança da rede ao seu sucesso ou fracasso.

Para um aprofundamento destas relações entre o desempenho das redes e sua gestão, será desenvolvido a seguir o tema da governança de redes.

1.4.1. Governança de redes

A origem do termo governança remonta à teoria da firma e da chamada "governança corporativa". Nesse contexto, o termo foi utilizado, primeiramente, para descrever os mecanismos de coordenação e controle que os acionistas das empresas detinham sobre os executivos das mesmas. Segundo Lastres & Cassiolato (2003), o termo foi posteriormente utilizado, mais amplamente, para designar:

- ✓ Processos complexos de tomada de decisão envolvendo a repartição de poder entre governantes e governados, descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar, bem como parceria entre o público e o privado;

- ✓ Conjuntos de redes organizadas, gestão das interações, sistemas de regulação e mecanismos de coordenação e negociação entre atores sociais.

Os autores afirmam que, genericamente, o conceito de governança refere-se às diversas formas pelas quais indivíduos e organizações (públicas e privadas) gerenciam seus problemas comuns, acomodando interesses conflitantes e realizando ações cooperativas.

Dado este caráter marcadamente multi-atores, o conceito de governança tem sido bastante utilizado no contexto das redes, a e governança de redes têm sido reconhecida por estudiosos e profissionais como uma importante chave para compreensão do campo multi-organizacional.

Isto porque, em se tratando de um conjunto de organizações com diferentes identidades e culturas, alguma forma de governança é necessária para garantir que os participantes mutuamente dêem suporte às ações coletivas, garantir também o uso eficiente dos recursos da rede e o solucionamento de possíveis conflitos.

Ao contrário do que acontece no interior das organizações, as redes precisam ser governadas sem o recurso da hierarquia ou da propriedade, sendo a conformidade às regras e procedimentos muitas vezes voluntária. Além disso, tem destaque na literatura as limitações existentes na gestão de redes para a utilização dos mecanismos formais de prestação de contas (*accountability)* (Bakvis & Juillet, 2004; Sproule-Jones, 2000; O' Toole, 1986; Peci & Lustosa, 2002) [35]

No setor privado, a governança se refere à função dos executivos em representar e proteger os interesses dos acionistas. Já no setor público, a governança se refere principalmente ao papel de financiamento e fiscalização das agencias governamentais. Em ambos os contextos um papel crítico da governança é monitorar o comportamento dos gestores, que são contratados para presidir as atividades cotidianas da organização.

Provan & Kenis (2007) apresentam um trabalho detalhado acerca da governança de redes e argumentam que o sucesso ou efetividade de uma rede está intimamente relacionado à sua forma de governança. A seguir serão descritas as diferentes formas de governança de redes e suas implicações, apresentadas no trabalho acima citado.

Formas de governança

Pode-se categorizar as formas de governança de uma rede em duas dimensões: 1) a governança pode ou não ser *mediada* e 2) a governança pode ser exercida por *agentes internos ou externos.*

No caso de uma governança *não mediada*, a rede é governada completamente pelas organizações-membro. Cada organização irá interagir com cada uma das outras para governar a rede, resultando numa forma altamente descentralizada. No caso de uma governança *mediada*, a rede pode ser governada através de uma única organização, agindo como um mediador centralizado ou uma "organização líder". Esta segunda forma exige poucas interações diretas entre as organizações-membro. As duas formas apresentadas constituem extremos; existe uma faixa de variação entre elas, como por exemplo, uma única organização cuidar de algumas atividades chaves para a governança da rede, enquanto deixa outras a cargo de todos os membros.

[35] Todos estes autores destacam os problemas de accountability que podem surgir na gestão de redes. Em situações onde muitas organizações operam com uma autoridade limitada, ou onde os papéis não são claramente identificados, surgem problemas de accountability.

Com relação à segunda dimensão, as redes podem ser governadas pelos próprios membros da rede ou por agentes externos ("participant-governed" ou "externally-governed"). A governança interna inclui a governança compartilhada por todos os membros (não mediada) e a governança centralizada em um único participante da rede, que toma pra si o papel de "organização líder". Já a governança externa é realizada por uma única organização administrativa denominada "Network Administrative Organization" (NAO), que pode ser escolhida voluntariamente pelos membros da rede ou nomeada por mandato externo.

Assim, são descritas em Provan & Kenis (2007) basicamente três formas de governança, explicitadas no quadro a seguir:

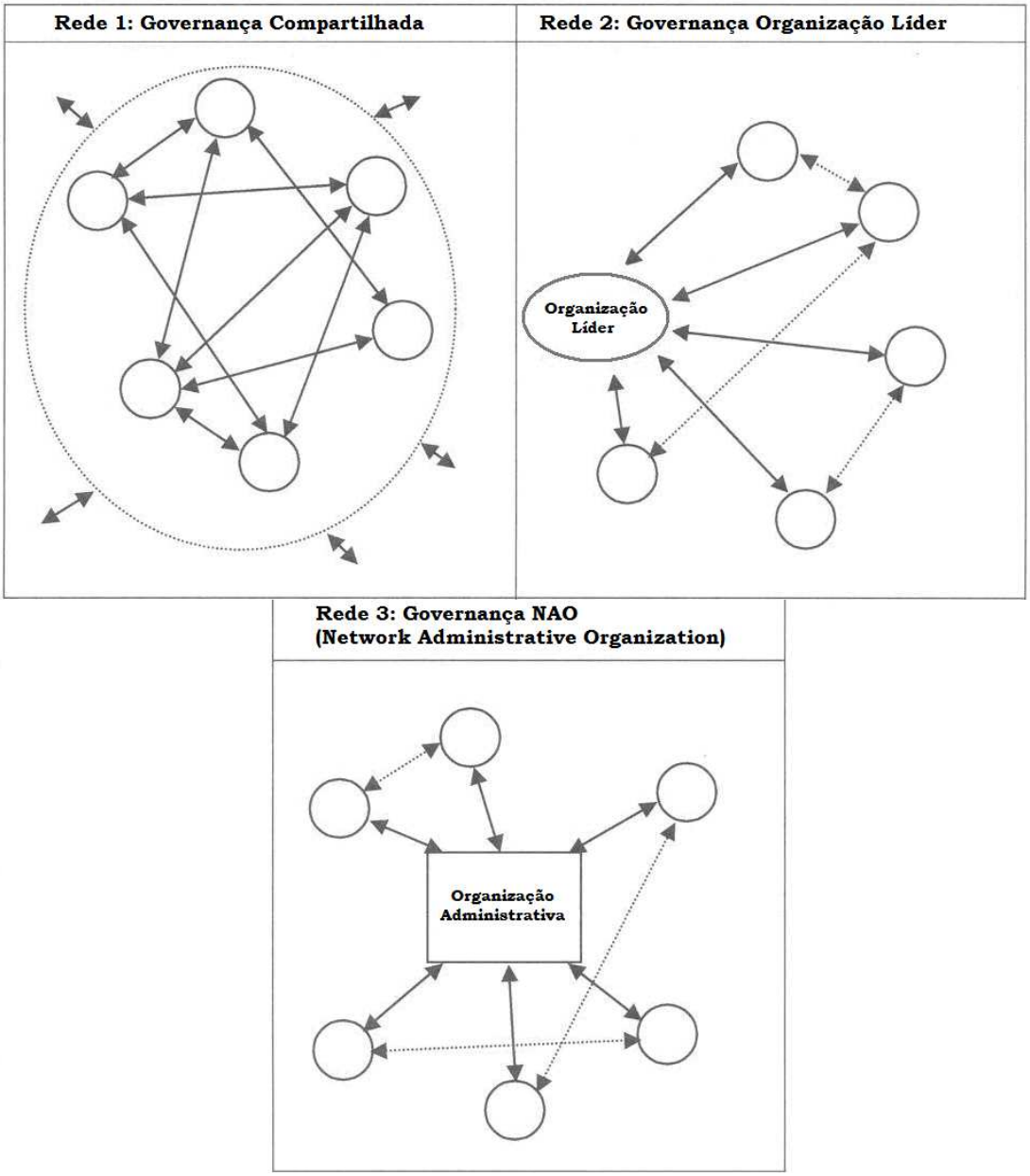
Quadro 2: Formas de Governança de Redes

Governança compartilhada	Os participantes da rede são os próprios responsáveis por gerir os relacionamentos e operações internas da rede, assim como as relações externas da mesma. Trata-se de uma governança que depende exclusivamente do envolvimento e comprometimento de todos os membros da rede, ou de um sub-grupo significante da mesma. O poder neste tipo de governança é mais ou menos simétrico apesar das diferenças nos tamanhos, desempenhos e competências de cada organização. Nesta forma não existe uma entidade administrativa distinta e nenhuma organização representa a rede como um todo.
Governança da Organização Líder	Todas as grandes atividades em nível da rede são coordenadas através de um único membro. Assim, esta rede se caracteriza pela alta centralização e mediação, sendo o poder entre os membros da rede assimétrico. O objetivo da organização líder é prover administração para a rede e/ou facilitar as atividades dos diferentes membros nos seus esforços para atingir os objetivos da rede. O papel de líder pode emergir coletivamente da rede, ou ser imposto por um agente externo (geralmente financiador).
Governança NAO	Uma organização administrativa em separado é estabelecida especialmente para governar a rede e suas atividades. Esta organização não é membro da rede e, portanto, a rede é externamente governada. Apesar de os integrantes da rede ainda interagirem entre si, este modelo também é altamente centralizado. A organização mediadora da rede (NAO) desempenha um papel chave em coordenar e sustentar a rede. A NAO pode ser na prática uma só pessoa, freqüentemente chamada de facilitador ou mediador da rede, ou então pode ser uma organização formal. Este tipo de governança tipicamente possui estruturas de representação (conselho) que inclui todos ou um sub-grupo de membros da rede.

Fonte: Provan & Kenis (2007)

A figura abaixo ilustra os três tipos de governança descritos:

Figura 1: Tipos de Governança de Redes



Fonte: Provan & Kenis (2007)

Para se compreender porque algumas formas de governança são mais efetivas em determinados casos do que em outros, os autores descrevem quatro **contingências chaves**: a) confiança; b) número de membros; c) consenso de objetivos e d) necessidade de competências em nível de rede.

Confiança

Para se entender as interações em nível da rede, bem como a coordenação da mesma, a distribuição e reciprocidade da confiança é um fator crítico[36]. Numa rede, podem-se observar casos em que a confiança é largamente distribuída, ou seja, com alta densidade de relações de confiança, e casos em que é estritamente distribuída, ocorrendo diferentemente em relações um a um, ou em panelas, ou seja, levando a rede a uma baixa densidade de relações de confiança[37].

Com relação às formas de governança, a governança compartilhada será provavelmente uma forma mais efetiva quando a confiança se penetra por toda a rede. Nesta forma os laços de confiança devem ser densos, de forma que a percepção da confiança seja compartilhada entre os membros. Na ausência disto a governança compartilhada não será efetiva na medida em que haverá uma base pequena para a colaboração entre os membros da rede. Quando a baixa densidade de confiança é prevalente, as redes podem ainda ser efetivas através de governanças mediadas, seja por uma organização líder ou por uma NAO.

Número de participantes

Conforme o número de participantes da rede cresce, o número de relacionamentos potenciais aumenta exponencialmente e nestas circunstâncias a governança se torna extremamente complexa. Assim, a governança compartilhada é mais propensa a ser efetiva em grupos pequenos, isto porque, nestes grupos, quando os problemas surgem, uma ativa participação face a face é possível. No entanto, quando o número de participantes da rede cresce, a governança compartilhada vai se tornando altamente ineficiente, com os participantes ou ignorando os problemas críticos ou gastando enormes quantias de tempo tentando uma coordenação entre dez, vinte ou mais organizações[38]. A solução para este problema é centralizar

[36] Confiança é definida como sendo um aspecto de um relacionamento que reflete "a boa vontade de aceitar a vulnerabilidade baseado em expectativas positivas acerca das intensões e comportamentoa alheios" (McEvily et alli 2003 *apud* Provan & Kenis, 2007).

[37] Uma questão a este respeito se coloca: para a rede ser efetiva como um todo, é necessário que todos os participantes da rede confiem uns nos outros ou é suficiente que a confiança esteja focada em um pequeno grupo de organizações (centralização das relações de confiança)?

[38] Este argumento se alinha com as idéias de Olson (1999) sobre os grupos pequenos e grandes. Este autor afirma que em um grupo pequeno o indivíduo se envolve mais pois sente que sua presença é mais significativa para o todo. Já num grupo grande é mais freqüente que os indivíduos de omitam devido à impressão de "insignificância" de suas idéias e decisões perante o total do grupo.

as atividades de governança da rede em torno de um mediador (seja organização líder ou NAO). Nas governanças centralizadas as interações diretas são menos necessárias, ao invés disso, cada organização interage com a organização central para os propósitos de coordenação das atividades da rede[39]. A governança da NAO é provavelmente mais efetiva nas redes com o maior número de participantes, pois a NAO possui sua própria estrutura administrativa. Os autores destacam que as redes com maior densidade de confiança estão mais preparadas para lidar com um número maior de participantes do que aquelas com poucos laços de confiança.

Consenso de objetivos

O consenso acerca dos objetivos da rede tem grandes implicações para a governança e efetividade da mesma. Isto porque os membros da rede devem responder a ambos objetivos: os de suas próprias organizações e os da rede. O argumento geral sob este aspecto é de que o consenso de objetivos e a similaridade entre os membros permitem que os participantes tenham um desempenho melhor do que quando existem conflitos.

Provan & Kenis (2007), no entanto, destacam a diferença entre o consenso de objetivos e a similaridade: a similaridade ocorre quando os objetivos das organizações são parecidos ou iguais e o consenso de objetivos demonstra o entendimento e adesão dos membros aos objetivos coletivos da rede. Quando há um consenso geral nos objetivos amplos da rede é mais provável o envolvimento e comprometimento dos membros, e isso não significa que os objetivos individuais das organizações sejam iguais ou similares, ainda que a similaridade possa facilitar as interações.

Embora um alto consenso de objetivos seja obviamente uma vantagem para se construir o comprometimento na rede, as redes podem ainda ser bastante efetivas com apenas níveis moderados de consenso de objetivos. Numa situação em que o consenso de objetivos é muito baixo as governanças mais centralizadas oferecerão mais efetividade à rede. Nestas situações em que os membros estão menos aptos a solucionar seus conflitos e estão apenas parcialmente comprometidos com os objetivos da rede, as organizações centralizadas ficam responsáveis pelas decisões acerca dos mesmos.

[39] Não existe um número específico de organizações "correto" para cada forma de governança, mas a partir dos achados da literatura sobre pequenos grupos, pode-se afirmar que a governança compartilhada provavelmenteserá mais efetiva em redes com menos de seis a oito participantes.

Necessidade de competências de rede

Na grande maioria dos casos, para que uma rede seja efetiva é necessário que desenvolva competências que propiciem a execução de seus objetivos. Dois aspectos são críticos neste contexto: 1) a natureza da tarefa a ser desempenhada pela rede 2) as demandas externas enfrentadas pela rede.

Internamente, se a natureza da tarefa exige muita interdependência entre os membros, então, o nível de habilidades de coordenação exigido será grande, significando que a governança precisa facilitar a ação interdependente. Para Provan & Kenis (2007), a governança compartilhada é menos propensa a ser efetiva nestes casos em que a interdependência de tarefas é alta. Para eles estas condições favorecem os modelos de organização líder e NAO, que estariam mais aptos a desenvolverem habilidades em nível de rede.

Externamente, as demandas podem se ordenar de baixas a altas, exigindo diferentes níveis de competências de rede. As formas de organização líder e NAO são mais apropriadas para as situações de altas demandas externas, entretanto nestas formas é necessário que a organização líder ou NAO tenham seu próprio conjunto de competências, os quais algumas vezes não correspondem exatamente às demandas coletivas dos membros.

Provan & Kenis (2007) concluem afirmando que o foco na governança da rede envolve compreender o uso de instituições e de estruturas de autoridade e colaboração, com o intuito de alocar recursos e coordenar ações conjuntas através da rede como um todo. Confirma-se aqui a importância das instituições também nesta escala de análise.

1.4.2. Redes e Instituições

Da mesma forma que nas dimensões anteriores (o indivíduo, a interação e a organização), as instituições têm um papel importante para a compreensão das redes. O argumento central é que as próprias redes, como relacionamentos interconectados, oferecem oportunidades e restrições ao comportamento. Além disso, as redes como um todo estão inseridas em contextos institucionais mais amplos que também moldam o seu comportamento.

Salancik (1995) afirma que, perceber que também no campo das redes as interações ocorrem num contexto de instituições, incluindo papéis e regras, ajuda a entender *como* e porque as interações na rede se dão, ao invés de considerá-las dadas, como fazem muitos estudos sobre o

tema. Além disso, o autor insere estas questões no contexto da coordenação, afirmamdo que *"Quando as interações não são tidas como dadas, pode-se começar a modelar seu papel em construir estruturas de coordenação e em carregar informações e idéias de um lugar ao outro."* (Salancik, 1995: 346).

Visando esclarecer as relações entre redes e instituições, Owen-Smith & Powell (2008) buscam responder a duas questões: 1) como as formas e práticas institucionais emergem das redes? 2) como as categorias e convenções moldam a estrutura e efeitos da rede? Nota-se que os autores partem do princípio de que redes e instituições moldam-se mutuamente. Segundo eles, as categorias cognitivas, as convenções, regras, expectativas e lógicas que dão às instituições sua força, também condicionam a formação de relacionamentos, e, conseqüentemente, estruturam a rede.

Os autores recuperam o clássico artigo de Meyer e Rowan (1977), para argumentar que da mesma forma que a estrutura formal da organização reflete significativamente os mitos de seu ambiente institucional, nas redes isto não é diferente. Meyer e Rowan enfatizam que todas as organizações estão imbuídas em ambos os contextos: relacionais e institucionais. Neste sentido, redes implicam a gestão de relações (coordenação e controle) e instituições, a gestão de mitos e cerimônias (gestão dos símbolos) (Owen-Smith & Powell, 2008).

De fato, a literatura mostra que nas relações interorganizacionais, as regras formais e informais e as normas de reciprocidade têm forte determinação sobre a cooperação (Brass *et alli*, 2004). Ostrom (1990) sublinha a importância das normas de reciprocidade e regras de comportamento na formação da identidade da rede, ou seja, na sua estruturação. Nesta perspectiva, a rede é o fruto da consolidação e padronização de interações e relacionamentos entre organizações.

É neste sentido que Owen-Smith & Powell (2008) relacionam as redes ao conceito de "campos organizacionais", definido como *"uma comunidade de organizações que se engaja em atividades comuns e estão sujeitas às mesmas pressões reputacionais e regulatórias"* (DiMaggio & Powell, 1983: 601). Os autores afirmam que as redes simultaneamente estruturam e integram os campos organizacionais.

DiMaggio & Powell (1983) sugerem que o processo de estruturação dos campos organizacionais possui quatro partes 1) aumento da interação entre as organizações, 2)

emergência de "status orders" bem definidos e padrões de coalizão; 3) intensificação do compartilhamento de informação; 4) consolidação da sensibilização e responsabilização mútua.

Em trabalho recente, Powell admite a intrínseca relação entre este processo e o processo de estruturação das redes (Owen-Smith & Powell, 2008). Tal consideração, enfatiza para o contexto das redes – e esta mesma afirmação foi feita para o contexto das interações pessoais – que as estruturas estáveis de papéis, bem como as tipificações e os significados compartilhados, emergem das interações repetidas.

Desta forma, também no contexto das redes pode-se entender os relacionamentos como movimentos inseridos em séries de jogos. Nesta linha, Klinj, Koppenjan & Termeer (1995) afirmam (numa visão semelhante à de Aoki, 2007) que as instituições no interior das redes são formadas, mantidas e modificadas por uma série de jogos, fazendo das redes, padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes. Os autores destacam que as redes e os jogos são fortemente interligados: os jogos criam e modificam as redes, ou seja, por meio de uma série consecutiva de interações, um padrão estrutural de relações da rede pode ser estabelecido.

No entanto, Owen-Smith & Powell (2008) destacam os dois lados da moeda: enquanto as instituições moldam estruturas de rede e condicionam seus efeitos, as redes geram as categorias e hierarquias que ajudam a definir as instituições e contribuem para sua eficácia. Além disso, segundo eles, as redes refletem interações chaves num nível micro, que influenciam a dinâmica das instituições, fazendo com que as conexões entre os atores influenciem as estratégias e formas de organização. Fica clara desta forma a ambivalência desta relação entre redes e instituições.

Os autores sintetizam que redes e instituições se co-constituem. Numa metáfora, as instituições seriam a "paisagem" e as redes, as relações sociais que as habitam. Assim, a "paisagem" influencia quais relações são possíveis, mas por outro lado, o modo como estas relações são forjadas pode alterar a paisagem de forma profunda. Assim, redes e instituições são constitutivas: redes moldam instituições, mas instituições esculpem redes e dirigem seu crescimento. Estas relações expressam a ambivalência que permeia todo o capítulo.

1.5. Considerações finais

Ao longo deste capítulo foram exploradas algumas dimensões que contribuem para a compreensão do ambiente inteorganizacional no qual as políticas são implementadas.

A primeira delas é a dimensão individual. Assim, ao analisar o ambiente em que uma política é implementada através de diferentes organizações é primordial atentar para os indivíduos que estão envolvidos em tal processo. Isto torna frutífera uma primeira análise no interior das equipes de trabalho, avaliando as características dos indivíduos ali presentes, bem como suas relações entre si e com a organização para qual trabalham (motivações, interesses, imagem que possuem da organização, dos colegas etc). Como o ambiente de implementação é composto por organizações públicas e não públicas, é significativo perceber as diferentes nuances destas relações no interior destas organizações de diferentes naturezas.

A segunda dimensão estudada nos mostra que, quando se busca entender a coordenação é imprescindível um olhar sobre a interação. No contexto do presente estudo cabe perfeitamente a frase de Hallet & Ventresca (2006) em que "o que importa não é somente o que as pessoas fazem, mas como elas fazem as coisas juntas". Neste sentido, se torna útil avaliar a freqüência e a rotinização das interações formais e informais entre os indivíduos e grupos envolvidos na implementação da política.

A terceira dimensão, a organização em si, acrescenta a importância de se caracterizar os ambientes organizacionais como um todo, buscando identificar as instituições formais e informais que o habitam e os fatos institucionalizados presentes naquela organização. É neste ponto que se torna útil a análise da "organização formal" e da "organização informal". Esta análise pode esclarecer quais são os pilares institucionais formais e informais que sustentam a organização como um todo.

Já a última dimensão – as redes – demonstra que, em grande parte, as relações interorganizacionais decorrem de todas as categorias precedentes, na medida em que são os indivíduos e grupos de uma organização que interagem com os indivíduos e grupos de outras organizações para a execução de objetivos comuns. Assim, pode-se dizer que a governança e a coordenação nas redes, não existem *per se,* mas como fruto das relações entre os indivíduos, grupos e organizações. Neste contexto questiona-se em que medida as instituições formais e informais são responsáveis pela efetividade e solidez destas relações.

Neste contexto que parte das instituições para se compreender a coordenação, algumas questões podem ser colocadas, como por exemplo: Como se dá o compartilhamento de expectativas no interior dos grupos de trabalho e da rede? Como são difundidas as normas, valores e conhecimento? Os membros interagem mais prontamente com aqueles com os quais compartilham valores e conhecimentos? Isto gera padrões comuns de comportamento?

Através dos elementos trabalhados poder-se-á construir um esboço da rede interorganizacional responsável pela implementação da política, em termos da solidez de sua estrutura e dos pilares de sua sustentação (mecanismos formais e informais, individuais e grupais, materiais e humanos) e avaliar o impacto destes elementos na coordenação da política.

CAPÍTULO 2: Organizações do Setor Público e a Implementação de Políticas

Neste segundo capítulo pretende-se, à luz dos fundamentos teóricos apresentados no primeiro capítulo, introduzir o objeto de estudo da presente tese: a implementação interorganizacional de políticas públicas. Busca-se, assim, inserir as reflexões acerca dos indivíduos, das interações, da organização e das redes; no contexto do setor público. Isto porque, também neste contexto específico se manifestam as questões discutidas anteriormente.

Aqui o foco são as organizações públicas, que em parcerias com outras organizações, são as responsáveis pelo fornecimento dos serviços públicos. Pretende-se assim, complementar as dicussões precedentes com elementos específicos do universo das políticas públicas.

Partindo deste princípio, exploram-se aspectos relativos à estrutura organizacional e aos processos fundamentais da gestão de políticas, buscando, em seguida, um aprofundamento na discussão sobre a implementação interorganizacional de políticas, através da literatura focada na área.

2.1. As organizações públicas

Existe na literatura uma polêmica acerca da seguinte questão: a organização pública é como qualquer outra organização? Pode a organização pública ser compreendida genericamente pelos fundamentos da teoria organizacional clássica, desenvolvida primordialmente para a firma?

Fottler, já na década de 1980, colocava esta como uma das grandes questões não resolvidas na literatura organizacional (1981:1). Segundo ele, a discussão se situa na extensão em que os processos de gestão e práticas organizacionais são aplicáveis em uma ampla e indistinta gama de organizações. Existem, diz o autor, correntes que sugerem que as organizações públicas e privadas estão convergindo, na medida em que enfrentam dificuldades e desafios semelhantes. Estas linhas sustentam que a gestão, independente do contexto, envolve sempre as mesmas grandes categorias: definição de fins e objetivos, planejamento, seleção de gestores, gestão e motivação de pessoas, além de controle e mensuração de resultados.

Mais recentemente, Christensen *et alli* (2007) também destacam esta polêmica sobre o grau de semelhança entre as organizações públicas e privadas e identificam a persistência de uma forte corrente na teoria das organizações que sustenta a semelhança entre as organizações

públicas e privadas em seus aspectos fundamentais. Segundo os autores, esta corrente busca construir modelos e desenvolver conhecimentos que são universais e válidos para todos os tipos de organização. Tal linha advoga que variáveis como tamanho, tarefas e tecnologia influenciam muito mais na análise organizacional, do que o status de público ou privado.

Esta abordagem "genérica" (Christensen *et alli*, 2007), reflete os últimos 20 anos de reformas de Estado ocorridas em muitos países do mundo e inspiradas na conhecida "Nova Gestão Pública" (*"New Public Management"*), arcabouço que defende que os modelos organizacionais e gerenciais das organizações privadas podem ser transferidos com sucesso às organizações públicas.

A Nova Gestão Pública (NGP) constitui um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e proposto como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas da crise e reforma do Estado nos anos 80. De maneira geral, propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; b) descentralização; c) flexibilidade; d) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; e) competitividade interna e externa; f) direcionamento estratégico; g) transparência e cobrança de resultados (accountability); h) padrões diferenciados de delegação e discricionaridade decisória; i) separação da política de sua gestão; j) desenvolvimento de habilidades gerenciais; k) terceirização; l) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego. Dessa forma, a NGP marcadamente propõe a aplicação de tecnologias de gestão empresarial ao Estado (Marini & Martins, 2004).

O Trecho a seguir, ilustra esta visão, nas palavras de Bresser-Pereira, líder de uma marcante reforma da administração pública no Brasil, na década de 1990.

> *"Vou examinar o Estado enquanto organização, como um sistema social formalmente estruturado, que, como as demais organizações, precisa ser efetivo e eficiente."*. (Bresser-Pereira, 2004: 1)

Por outro lado, existe outra corrente, da qual fazem parte Fottler (1981) e Christensen *et alli* (2007), que refuta a premissa de que as organizações públicas e privadas são fundamentalmente semelhantes. Tal afirmação não significa que instrumentos de gestão e práticas organizacionais da firma não possam ser úteis para uma melhora da gestão pública.

Porém, defende a necessidade de considerações e reflexão para se compreender em que medida e de que forma esta transferência de modelos é adequada e benéfica.

Em contraposição à corrente "genérica", esta segunda corrente parte do pressuposto de que as organizações do setor público são, em seus aspectos fundamentais, diferentes das organizações privadas: possuem valores, interesses, conhecimentos e base de poder únicos.

Christensen *et alli* (2007) levantam alguns pontos que justificam as diferenças entre as organizações públicas e privadas, e também delineiam as principais características da organização pública. Os elementos centrais levantados pelos autores que dão suporte à concepção de que as organizações públicas e privadas são diferentes em aspectos chaves são, primeiramente, o de que os interesses públicos diferem dos interesses privados, fazendo com que o setor público precise considerar um conjunto mais amplo de normas e valores.

Em segundo lugar, muitos valores possuem pesos diferentes nas organizações públicas e privadas, por exemplo: considerações democráticas, valores constitucionais e bem estar comum possuem mais peso no setor público do que no privado. Em terceiro lugar, os autores salientam que os líderes das organizações públicas devem ser responsáveis por cidadão e eleitores, mais do que por grupos especiais.

Mas ainda que se possa argumentar que as organizações públicas diferem das privadas em aspectos importantes, Christensen e seus colegas reconhecem que não é uma tarefa simples definir se uma organização é pública ou privada, pois quando os limites entre o público e o privado vão se dissolvendo, como vem ocorrendo historicamente, formam-se áreas cinzentas entre estas duas esferas, dando espaço para as organizações híbridas. Algumas organizações podem ser públicas em determinados aspectos e privadas em outros, como por exemplo, em seu financiamento, ou em sua gestão, etc. Isto implica que a divisão entre os setores público e privado é, em alguns aspectos, mais um *continuum* do que uma dicotomia.

Nesta linha, Fottler (1981) apresenta quatro classes de organizações que podem ser identificadas ao longo do *continuum* entre a empresa lucrativa clássica e as agências estritamente governamentais:

1. *Privadas com fins lucrativos*: são as empresas dependentes da economia de mercado para gerar os meios de sobrevivência (de pequenas empresas à grandes corporações);

2. *Privadas sem fins lucrativos*: são as organizações que operam em benfeitorias públicas (doações, contribuições, serviços públicos), mas se constituem fora da autoridade do governo.

3. *Privadas quase-pública*: são as organizações criadas por autoridade legislativa e que recebem um monopólio limitado para prestação de determinados bens ou serviços a um subgrupo populacional (principalmente utilidades públicas).

4. *Públicas*: são as agências de governo (federal, estaduais e locais), constituídas por lei e autorizadas a cobrar impostos para a prestação de serviços, além das autarquias, empresas estatais e fundações públicas.

A proposição básica do autor é que existem algumas diferenças institucionais – valores, incentivos e constrangimentos – que diferenciam os quatro protótipos de organização e afetam as funções essenciais da administração em cada uma delas. A razão fundamental desta diferença é que os quatro tipos de organização recebem o seu apoio (econômico e não econômico) de diferentes setores da sociedade e devem, da mesma forma, responder a estes setores. Ou seja, a hipótese específica do autor é que os quatro tipos de organização são dependentes de diferentes indivíduos, grupos e organizações no ambiente externo. Esta variabilidade na natureza da dependência do meio ambiente cria incentivos, valores e restrições diferentes, que influenciam a forma como as operações internas são gerenciadas.

Desde a década de 1990, observa-se uma tendência de crescimento de organizações híbridas, ilustrada pela adoção dos modelos de Organizações Sociais (OS) e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que possuem uma forma de administração semelhante ao das empresas privadas, mas permanecem como organizações que não visam lucro. As Organizações Sociais são, neste sentido, um tipo de organização pública não estatal, criadas para que associações civis sem fins lucrativos e fundações privadas possam produzir, de forma não lucrativa, bens ou serviços públicos não exclusivos do Estado (Bin, 2008).

Na discussão sobre a natureza pública/privada das organizações, Bin (2008) ressalta a importância da relação entre as personalidades jurídicas destas organizações e os modelos de gestão por elas adotados. Segundo a autora, o modelo jurídico de uma organização é constituído pelas características formais dentro das quais ela é legalmente concebida, ou seja, os contornos jurídicos que permitem o cumprimento de sua missão e de suas funções sociais.

No caso de uma organização pública, segundo Bin, o modelo jurídico compõe a sua inserção na estrutura do Estado, bem como os direitos e restrições daí decorrentes. Segundo o seu modelo jurídico, as organizações públicas são divididas em: organizações da administração direta (que atuam em nome e sob responsabilidade do poder público, não possuindo personalidade jurídica própria) e organizações da administração indireta, como as autarquias, fundações públicas e empresas estatais (que recebem do Estado a outorga para execução de suas funções, constituindo-se personalidades jurídicas de direito público).

Dada a existência de áreas cinzentas entre os setores público e privado, bem como de amplas diferenças que abrangem o universo das organizações públicas, torna-se importante destacar que o presente trabalho tem como foco a *organização da administração pública direta*, ou seja, os órgãos executivos do governo, protagonistas da implementação de políticas. No entanto, ainda que dentro desta categoria específica, pode ser difícil definir os limites entre uma e outra organização, pois na hierarquia governamental uma organização se constitui parte da outra. Por exemplo, uma secretaria, é parte de um ministério, que é parte do governo federal como um todo. Assim, as análises podem ser feitas em muitas escalas, pois os limites organizacionais são intrinsecamente ligados.

A despeito da existência de áreas cinzentas, Christensen *et alli* (2007) enumeram algumas características fundamentais das organizações públicas.

1. <u>*Líderes Eleitos*</u>: os líderes das organizações públicas são eleitos democraticamente por voto. Uma organização pública pode estar mais próxima ou mais afastada de um líder político, mas, em última instância, todas elas devem prestar contas a um líder político. Assim, as organizações públicas estão em meio a uma cadeia parlamentar de governança, o que implica que toda autoridade política se baseia no povo.

2. <u>*Multifuncionalidade:*</u> as organizações públicas são *multifuncionais*. Isto significa que elas lidam com certa ambigüidade e com conteúdos parcialmente conflitantes, como por exemplo: controle e participação, transparência e publicidade, imparcialidade e qualidade dos serviços, eficiência, etc. Isto porque, os sistemas político-administrativos em democracias representativas não são baseados somente no sistema profissional, também não são dominados somente pelos grupos de interesse, ou somente pelas leis ou regras de mercado, antes disso, combinam estas formas de governança. Algumas correntes da

gestão pública, como a "Nova Gestão Pública" consideram estas ambigüidades e conflitos como "patológicos" (são vistos como problemas a serem eliminados). Outras linhas consideram-nas características inerentes ao sistema, na medida em que as organizações públicas são tecidas em uma complexa rede – social e política – de interesses organizados, cidadãos, grupos de usuários, etc. e assim, são caracterizadas por objetivos conflitantes e heterogeneidade, enfrentando tensões duradouras e muitas vezes insolúveis.

3. *As organizações públicas não operam no mercado livre e competitivo*. Mesmo com a crescente exposição à competição, o que levou ao aumento da presença de arranjos mercadológicos no setor público[40], um dos argumentos que justifica a existência das organizações públicas é o de que o mercado possui uma capacidade limitada para lidar com problemas que requerem intervenção. O papel do governo é então corrigir e neutralizar problemas criados pelo mercado, ou àqueles que o mesmo não consegue solucionar.

Nota-se que as características acima delineadas se referem ao contexto das sociedades democráticas. Naturalmente, quando se trata de regimes totalitários, ou teocráticos, as características se mostram bastante diferentes. Este aspecto influencia também na problemática da cordenação, na medida em que os mecanismos de coordenação viáveis em uma estrutura democrática diferem significativamente dos mecanismos em outros tipos de sociedade. Além disso, embora os autores não o tenham feito, é relevante ressaltar que algumas das características enumeradas não são estritamente *exclusivas* das organizações públicas em regimes democráticos, mas são características marcadamente deste setor, e se aplicam principalmente para as organizações da administração direta. As empresas públicas, por exemplo, operam em um mercado competitivo.

Um outro ponto significativo que difere as organizações públicas (principalmente administração direta) das demais é levantado por Martelane (1991): a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente e outro não-permanente. O

[40] Os autores destacam que os modelos analíticos da economia têm ganhado espaço no campo de estudo do setor público. Indicadores econômicos são crescentemente aceitos como medida de quão bem as organizações públicas estão funcionando. Competitividade, eficiência, e sistema de preços são colocados como padrão através dos quais todas as coisas devem ser medidas.

corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados ao longo se sua história na organização, e o não-permanente é composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização. O conflito entre eles é acentuado pela substituição dos trabalhadores não-permanentes, que mudam a cada novo mandato. Schall (1997) afirma que essa descontinuidade administrativa é um dos pontos que mais diferenciam a organização pública da privada, conferindo às organizações públicas características prejudiciais como:

- *Projetos de curto prazo* — cada governo privilegia projetos que possam ser concluídos em seu mandato, visando o retorno político;

- *Duplicação de projetos* — cada novo governo inicia novos projetos, muitas vezes quase idênticos aos já existentes, reivindicando para si a autoria da ação;

- *Conflitos de objetivos* — conflito entre os objetivos do corpo permanente e do não-permanente, o que pode gerar pouco empenho de uma ou outra parte em relação aos projetos comuns — ciência de que a chefia logo será substituída;

- *Administração amadora* — administração em parte sob a responsabilidade de indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da organização e, muitas vezes, sem o preparo técnico necessário — predomínio de critérios políticos em detrimento da capacidade técnica ou administrativa dos nomeados.

Foi no intuito de se compreender o conteúdo das políticas públicas e tomadas de decisão nas organizações responsáveis pelas mesmas que se buscou destacar algumas características centrais das organizações públicas. Parte-se assim do pressuposto de que as formas organizacionais do setor público afetarão o conteúdo das políticas, na medida em que as primeiras irão determinar uma sistemática de seleção de atores e de problemas/soluções a serem abordados. É o que Christensen *et alli* (2007) chamam de *"comportamento decisório das organizações públicas"* [41], que constitui a distribuição de autoridade, responsabilidades e recursos entre organizações, atores, setores e níveis dentro do sistema político-administrativo.

Um outro aspecto chave para se compreender o conteúdo das políticas são os fatores institucionais: através do desenvolvimento de normas e práticas informais, os fatores institucionais proporcionam/disseminam identidades e opiniões sobre quais são os problemas

[41] Destaca-se que existem pelo menos dois tipos de decisões: primeiro as decisões tomadas "para fora", ou seja, direcionadas para cidadãos, grupos e clientes; e outro tipo, de decisões "para dentro", voltadas para o funcionamento da organização pública

relevantes e quais as formas apropriadas de solucioná-los (Christensen *et alli*, 2007). Assim, o ambiente institucional define o que é compreendido como "boa gestão de políticas". Citando Aoki, (2007), pode-se dizer que se consolida um *"common knowledge"* de como deve ser a gestão de políticas.

Supõe-se assim, que a estrutura organizacional estabelecida em determinada organização pública, juntamente com o conjunto de participantes afiliados à mesma, irão influenciar o "modo de pensar" da organização e, conseqüentemente, o conteúdo das políticas públicas. Ou seja, as características internas da organização pública, bem como o ambiente em que ela está inserida irão influenciar na forma como os problemas são identificados, em quais alternativas de solução são consideradas "adequadas" ou "viáveis", quais os critérios de avaliação escolhidos, etc.

Neste sentido, a política pode ser entendida como um esforço que consiste em colocar uma área-problema na agenda pública e organizar formas e rotinas permanentes de resolução do problema (O' Toole, 1986). A seguir, exploram-se os processos básicos que envolvem a gestão de políticas.

2.2. A gestão de políticas

Neste item busca-se compreender as principais características processuais das organizações públicas, expressas na gestão de políticas. Por processos, entendem-se as atividades e comportamentos que são postos em prática ao longo do tempo. Logicamente os processos se dão através de estruturas organizacionais, que compõem o *framework* no qual estão inseridos. A estrutura – composta pelas normas formais, que detalham papéis e regras – impõe limites, como por exemplo, quem pode participar dos processos ou a forma como determinada tarefa deve ser realizada. A discussão sobre as estruturas organizacionais (hierarquia e formas alternativas) através das quais as políticas são implementadas será feita no terceiro capítulo, dada a sua importância na questão da coordenação.

2.2.1. O ciclo da política

Para se ter uma visão mais clara sobre os processos organizacionais e políticos que têm lugar nas organizações públicas, faz-se a seguir uma descrição do *"ciclo da política"*, ou seja, das principais fases temporais que compõe o agir político (Figura 2).

Para Frey (2000), as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas da literatura, variam apenas gradualmente, sendo que comum a todas as propostas estão as fases de formulação, implementação e avaliação das políticas. A proposta apresentada pelo autor apresenta a seguinte subdivisão:

Percepção e definição de problemas / "Agenda-setting":

No que tange esta primeira fase do ciclo, interessa a questão: como em um número infinito de possíveis campos de atuação política, alguns "*policy issues*" vêm se mostrando apropriados para um tratamento político. Segundo Frey, um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como uma questão por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos políticos ou pela administração pública. Mas somente na fase do *"agenda-setting"* (definição de agenda) se decide se aquele problema ou assunto será efetivamente inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior. Desde esta fase inicial do ciclo são intensos os processos de tomada de decisão e negociação, e inicia-se o que Christensen *et alli* (2007) chamam de *seleção* no interior das organizações públicas, que manifesta toda a heterogeneidade e interesses conflitantes característicos da arena política.

Formulação de programas

Na fase de *formulação de programas* é preciso escolher uma entre as várias alternativas de ação para se abordar ou solucionar o problema em pauta. Nesta discussão se torna fundamental o conceito de racionalidade. Christensen *et alli* (2007) destacam a importância de se considerar a racionalidade limitada para as organizações do setor público, assumindo que os tomadores de decisão do setor público têm conhecimento limitado e capacidade cognitiva limitada e que agirão baseados em modelos simplificados da realidade. Assim, os tomadores de decisão possuem tempo, capacidade analítica e atenção limitadas frente aos problemas que enfrentam, e as atitudes e ações que tomam são restringidas pela estrutura organizacional na qual estão inseridos e pelos atores externos aos quais estão ligados. Eles não têm nem a possibilidade, nem a capacidade de revisar todos os objetivos, todas as alternativas, ou todas as possíveis conseqüências das várias alternativas, tornando necessário um processo de *seleção*.

Além disso, como já foi dito, existe um ambiente institucional que influencia tal processo de seleção, determinando quais são as alternativas "viáveis" ou "adequadas" para o tratamento daquele problema, sendo que alguns aspectos receberão a sua atenção e foco e outros serão ignorados ou negligenciados. Assim, esta fase dá continuidade a intensa negociação, que aqui se dá em torno das diferentes concepções e visões dos atores envolvidos, cada uma partindo de premissas e relações de causalidade acerca do problema a ser atacado. Por exemplo, um grupo de atores pode defender que para se atacar o problema da fome, a ação mais adequada é a geração de emprego, e outro grupo defender que a ação mais adequada é a reforma agrária. Cada uma destas propostas contém diferentes concepções sobre o problema da fome e as possíveis formas de amenizá-lo. Não obstante, por trás de cada concepção/solução existem interesses distintos, de grupos políticos distintos.

Assim, é importante destacar que, apresar de o presente estudo estar focado no processo de implementação, torna-se claro que o processo político anterior à fase de implementação é um aspecto determinante. Neste sentido, alguns programas podem ser formulados de tal maneira que se torne inviável sua execução eficiente e coordenada. Seria o que North chama de *"inefficient by design",* explicitando a existência de desenhos "nocivos" de política. No entanto, um aprofundamento deste aspecto nos levaria para fora do escopo do presente trabalho.

Implementação

A etapa de implementação caracteriza a fase em que as ações definidas na fase anterior devem ser colocadas em prática, ou seja, é quando o programa começa a ser executado (por isso alguns autores chamam esta fase de "execução" da política). Considerando que a implementação é, dentre as etapas do ciclo da política, o foco do presente trabalho, esta fase será apresentada mais adiante, de uma forma mais detalhada.

Avaliação

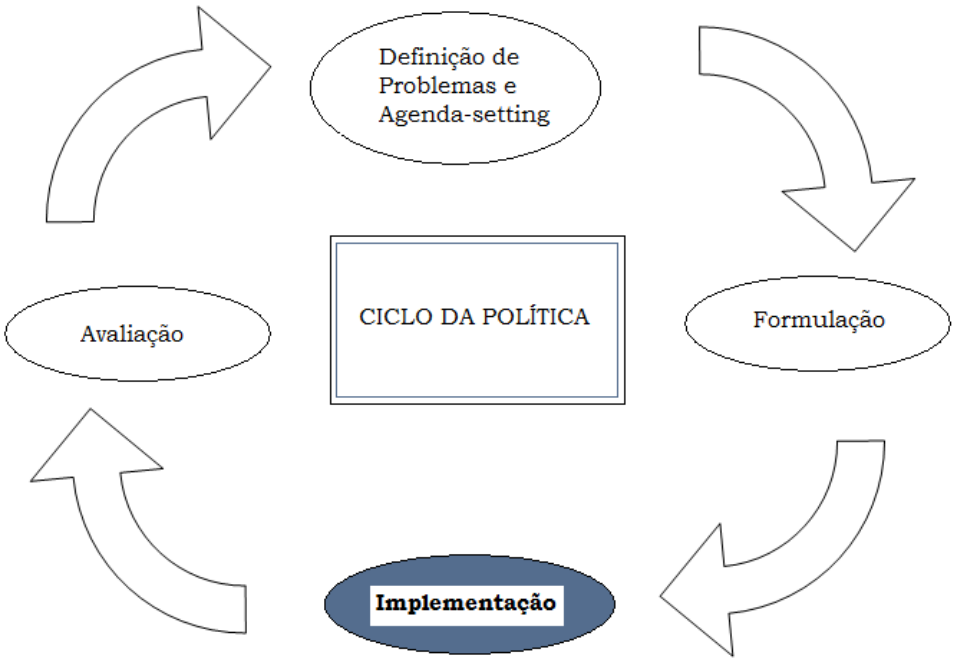
Nesta fase, aprecia-se o desempenho dos programas já implementados ou em implementação. Quando a avaliação é feita no decorrer da implementação, é chamada de avaliação somativa, já quando é realizada após o término de um é chamada avaliação formativa (Navarro, 2005). A etapa de avaliação pode tanto retroalimentar o processo de implementação,

como levar à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou também, dar início a um novo ciclo, ou seja, ser utilizada para uma nova fase de percepção de problemas (Frey, 2000).

Dentro do campo das políticas, Buainain *et alli* (2007), definem a avaliação e o monitoramento de programas como um processo de medir, registrar, coletar, processar, analisar e comunicar informação, com objetivo de auxiliar a gestão de programas, projetos e atividades em geral. Destaca-se que o monitoramento é uma forma contínua de aquisição de informações com vistas a acompanhar e avaliar o desempenho do programa.

Segundo Draibe *et alli* (1998), *a avaliação do processo de implementação* deve identificar nas organizações e nos meios institucionais em que os programas são implementados, os fatores que operam como facilitadores ou como obstáculos ao seu bom desempenho. Segundo a autora, nesta dimensão a avaliação é tipicamente institucional, desenvolvida por meio de estudos das principais variáveis organizacionais e dos comportamentos, avaliações e opiniões dos agentes implementadores. Para tanto, reconstitui-se o caminho de execução do programa, examinando ao longo da cadeia burocrático-administrativa, as características estruturais e dinâmicas dos sistemas legal, decisório e operacional, o perfil e os papéis dos atores mobilizados na implementação, assim como o financiamento e os gastos do programa.

Figura 2: O Ciclo da Política



Fonte: elaboração do autor

2.2.2. A fase de implementação

Bardach (1977), numa obra seminal, afirma que o processo de implementação é um "processo de montagem". Ele compara a política ou programa a uma máquina e diz que *"juntar as peças da máquina e fazê-la funcionar é, em certo nível, o que entendemos por processo de implementação"* (p.36). Assim, o processo de implementação é, pelo menos em parte, um processo de conjugar os inúmeros e diversos elementos do programa[42].

Mas somente em parte, a outra parte da concepção de implementação de Bardach se baseia no fato de que estes elementos estão nas mãos de diferentes partes, que são, na maioris das vezes, independentes umas das outras. A única forma de estas partes induzirem umas às outras a contribuir com o programa é através da persuasão e da barganha, manifestando o lado político deste processo.

O autor combina a dimensão de "montagem" com a dimensão "política" da implementação através da idéia de "jogos de implementação". Segundo o autor, a metáfora do jogo direciona-nos para observar os jogadores, suas estratégias e táticas, seus recursos, as regras do jogo (que estipulam as condições para a vitória), as regras do "jogo limpo" (que estipulam os limites além dos quais se encontram a fraude e ilegitimidade), a natureza das comunicações (ou falta dela) entre os jogadores, e o grau de incerteza em torno dos possíveis resultados. Além disso, pode-se observar aqueles que não estão dispostos a jogar e por quais razões, e aqueles que insistem em mudanças em algum dos parâmetros do jogo como condição para jogarem. Tais analogias buscam mapear os atores e as forças políticas atuantes no processo de implementação, e de certa forma, caracterizam sua dinâmica pela existência de rivalidades e oposições entre os envolvidos.

A importância da fase de implementação no ciclo da política é destacada por alguns autores. Lindbolm (1980) afirma que a maioria dos atos administrativos faz ou altera as políticas ao procurar implementá-las. Da mesma forma, Segundo Goggin *et alli* (1990) os indivíduos nomeados exercem um poder significativo ao "fazer" a política no decorrer de sua

[42] Neste processo de montagem, o autor afirma que os elementos do programa podem ser considerados como efeitos de uma transação entre duas partes: sendo uma delas o provedor e outra o solicitante, de forma que um ator pode estar envolvido em inúmeras transações simultaneamente, algumas no papel de provedor, outras no papel de solicitante.

implementação e também Ham & Hill (1993) destacam que boa parte da política é de fato feita, ou modificada, no processo de implementação.

Isto porque, nenhum formulador de política pode enunciar completamente estas políticas, pela impossibilidade de se elaborar um texto legal que cubra todas as contingências, todas as alternativas possíveis (esta impossibilidade demonstra a importância de se considerar da racionalidade limitada também no campo das políticas). Assim, o que os formuladores de política fazem é permitir que os responsáveis por sua administração determinem muitos elementos de sua concepção, que são apenas esboçados. Disto decorre a necessidade de analisar a implementação como parte integrante do processo decisório (Lindblom, 1980).

Emerge, portanto uma questão fundamental na análise da implementação, que é o comportamento dos indivíduos envolvidos neste processo (justificando a análise do indivíduo nos fundamentos teóricos do presente trabalho).

March & Simon (1993) afirmam, que o comportamento de implementação combina decisões interpretativas de definição de objetivos (geralmente alcançadas através de barganha política), com decisões operacionais-administrativas sobre as estratégias mais apropriadas de implementação para se atingir os objetivos definidos (geralmente alcançadas através de análise), o que destaca mais uma vez as dimensões política e operacional do processo de implementação.

Goggin *et alli* (1990) destacam duas questões básicas sobre o que chamam de "*comportamento implementativo*": 1) Quais são os padrões de influência entre as instituições e os indivíduos? e 2) Quais incentivos e restrições guiam os agentes em seus esforços de implementação? Esta análise se assemelha bastante com aquela acerca dos mecanismos de influenciação organizativa, feita no capítulo 1, pois destaca a importância do alinhamento entre os objetivos dos indivíduos e a mensagem política que são chamados a implementar.

Também Christensen *et alli* (2007) seguem na mesma linha ao afirmar que aqueles que participam das decisões no setor público, agem em nome de organizações formais, e a forma como usam seu poder discricionário é influenciado pelas restrições e incentivos oferecidos pela organização da qual participam[43]. Acerca deste ponto, Lindblom (1980) evidencia a problemática de que os incentivos administrativos para induzir a ação requerida pelas políticas são poucos

[43] Este argumento nos remete à importância das instituições (que estrturam restrções e incentivos) e é também apresentado por Milgrom & Roberts (1992).

adequados, fazendo com que muitas vezes os indivíduos não estejam suficientemente comprometidos com o processo.

E quando se aborda a relevância do "indivíduo" no processo de implementação, não se trata apenas dos gestores que ocupam cargos de supervisão e liderança, mas da ampla gama de indivíduos envolvida em todo o processo de execução da política, até a transferência final dos bens e serviços. Esta perspectiva ganha destaque em Lipsky (1980), que desenvolve a teoria da burocracia "*no nível de rua*", ou seja, dos últimos indivíduos na cadeia hierárquica, os burocratas do nível operacional. O autor afirma que *"as decisões dos burocratas de rua, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles criam para lidar com as incertezas e pressões no trabalho, efetivamente tornam-se políticas públicas que eles executam"* (p.xii). Para Lipsky, a liberdade de fazer políticas do burocrata de rua é largamente empregada para tornar as tarefas e o ambiente de trabalho mais fáceis de administrar.

Entra em pauta assim, o tema da discricionariedade. Segundo Ham & Hill (1993), a discussão sobre o burocrata no nível de rua tem como preocupação central a inevitabilidade da existência de um alto grau de discricionariedade na implementação de políticas públicas[44].

A definição de discricionariedade de Davis (1969 *apud* Ham & Hill, 1993) coloca: *"um funcionário público tem discricionariedade onde quer que os limites efetivos de seu poder deixem-no livre para fazer uma escolha entre possíveis cursos de ação e inação"* (p.4).

Na verdade, pode-se dizer que quase todas as tarefas que são delegadas envolvem algum grau de discricionariedade, pois em todo trabalho delegado, ainda que estreitamente controlado e supervisionado, o indivíduo que delega perde certa quantidade de controle[45].

Nesta contraposição entre controle e discricionariedade, Bardach (1977) define o processo de implementação como sendo altamente "defensivo", no qual os indivíduos canalizam

[44] Christensen *et alli* (2007) concordam com esta afirmação ao dizer que as organizações públicas fornecem um grau de liberdade para se avaliar que conteúdos das políticas serão enfatizados, o que confere aos funcionários públicos influência e exercício de poder.

[45] Esta questão dá origem ao foco central da teoria da agência, que tem como trabalho pioneiro Jensen e Meckling (1976), que procuram analisar a chamada "relação de agência" que surge quando um ou mais indivíduos, denominados "principais", contratam outros indivíduos ou grupo de indivíduos, denominados "agentes", para realização de um serviço. Jensen e Meckling (1976, p. 308), definem um relacionamento de agência como: *"um contrato onde uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para tomada de decisão pelo agente"*. O problema de agência passa a existir no momento em que o agente, que deve sempre atuar no melhor interesse do principal, passa a atuar, ao contrário, em seu próprio interesse pessoal.

uma grande quantidade de energia em manobras para evitar a responsabilização, o controle e as cobranças.

O autor afirma que a percepção mais comum é a de que os níveis mais baixos da burocracia não executam as instruções e ordens dos níveis burocráticos mais altos. Nesta perspectiva, para o autor, os problemas de implementação são problemas de controle, e tem lugar o que Downs (1967 *apud* Bardach, 1977) chama de "vazamento de autoridade" (*"leakage of authority"*), que decorre do fato de que os indivíduos envolvidos na implementação usam sua discricionariedade para "traduzir" – segundo seus interesses – as ordens vindas de cima em comandos indo para baixo.

Esta visão de que a política é "feita" durante a implementação, e que neste processo deve-se considerar o poder discricionário dos indivíduos que a executam é um ponto central da polêmica entre duas correntes: as correntes "Top-Down" e "Bottom-Up", correntes estas que possuem concepções distintas sobre o processo de implementação como um todo.

No enfoque "*top-down*", aceita-se implicitamente a dicotomia entre política e administração (Imperial, 1998), assumindo que a formulação e a implementação de políticas são etapas distintas: legisladores determinam a política e os administradores implementam, num processo objetivo de "execução das regras" definidas anteriormente. Assim, a abordagem *"top-down"* argumenta que os problemas de implementação podem ser minimizados através de uma cuidadosa e explícita pré-programação dos procedimentos de execução (Dagnino, 2002; Rua, 2003)

Já o enfoque *"bottom-up"* tende a rejeitar a dicotomia política-administração. Em vez disso, argumenta que a implementação é a política: a política é o que se formula durante o processo de implementação. Tal enfoque parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam no momento da implementação. Partindo da idéia de que existe sempre um controle imperfeito em todo processo de elaboração de política, existiria um *continuum* política-ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática (Rua, 2003; Imperial, 1998). Para os seguidores desta linha, a efetividade da implementação requer um processo que permita que a política seja adaptada a partir de sua interação com o seu ambiente real.

O presente trabalho assume como válidas as premissas desta segunda corrente, o que nos permite dar destaque ao comportamento dos indivíduos implementadores como questão chave a

ser inserida em nosso *framework*. Alguns outros aspectos importantes, principalmente por configurarem situações problemáticas no contexto da implementação, serão abordados a seguir.

2.2.2.1. Os "efeitos adversos" da implementação

> *"As complexidades do processo de tomada de decisão política – sua falta de direção, imprevisibilidade, suas frustrações, inversões e inevitáveis falhas – ressurgem, multiplicadas, na implementação das políticas."* (Lindblom, 1980: 59)

Em meio a esta complexidade e incerteza que envolve o processo de implementação, destacam-se três "efeitos adversos" comuns a esta fase: os atrasos, a distorção dos objetivos originais e a resistência, por parte dos indivíduos, aos esforços administrativos de controle.

Com relação ao primeiro destes efeitos adversos, Pressman & Wildavsky (1984) fazem uma tipologia dos tipos de atraso (ou das diferentes origens para os atrasos) que podem ocorrer no processo de implementação. O primeiro tipo de atraso seria aquele causado pelas ocorrências acidentais e não planejadas, inevitavelmente presentes; um segundo tipo seriam aqueles causados intencionalmente por participantes que querem cessar uma ação não desejada ou dar um passo atrás e reavaliar o desenvolvimento do programa (estes são chamados de atrasos de bloqueio). O terceiro tipo definido pelos autores é resultado de prioridades alternativas da agência responsável pela implementação (entre várias demandas, outras se tornam mais prioritárias do que a ação em questão).

Complementando, Bardach (1977) afirma que no processo de implementação, um pequeno desacordo entre apenas poucos atores é capaz de gerar retardamentos persistentes, da mesma forma que alguns simples procedimentos padrão das burocracias. Além disso, destaca que freqüentemente os atrasos são sinônimos de procrastinação contínua, que por sua vez é sinônimo de resistência e obstrução (discutidos mais adiante).

A origem do segundo efeito adverso (distorção ou deturpação dos objetivos originais do programa), se encontra no fato de que os objetivos definidos num mandato de política, tipicamente sofrem mudanças durante o processo de implementação. Tais objetivos podem ter sido ambiguamente definidos na fase de formulação e por isso podem ser necessárias, ou pelo menos permitidas, definições adicionais. Ou então, os objetivos originais podem estar baseados

num consenso muito frágil, tornando-os vulneráveis a deturpações ao longo do processo de implementação (Lindblom, 1980).

Neste contexto, é possível que interesses opostos aos objetivos originais tenham permanecido silenciosos durante a sua definição (na fase de formulação da política), precisamente por contar com oportunidades de modificação dos mesmos na fase de implementação (Bardach, 1977). Aqui se manifesta claramente que a implementação é a continuação do processo político por outros meios[46].

Unindo a questão do atraso com a problemática da modificação das diretrizes originais, Goggin *et alli* (1990) definem quatro "*estilos de implementação*". Destaca-se que os autores assumem que nem sempre as modificações ao longo da implementação são negativas e que existem modificações que podem ser favoráveis ao alcance dos objetivos do programa.

- ✓ Estilo 1: Provocação/desafio ("*Defiance"*) – atraso para o inicio com modificações que prejudicam as chances de atingir os objetivos;
- ✓ Estilo 2: Retardamento (*"Delay"*) – atraso para o inicio mas sem modificações;
- ✓ Estilo 3: Retardamento estratégico (*"strategic delay"*) – atraso para o inicio com modificações que ajudam as chances de atingir os objetivos;
- ✓ Estilo 4: Observância (*"compliance"*) – inicio imediato com ou sem modificações que ajudam as chances de atingir os objetivos.

Existe ainda uma terceira fonte de efeitos adversos no processo de implementação que vale a pena ser destacada, e se origina na resistência, por parte dos indivíduos envolvidos, aos mecanismos de controle impostos pela organização, gerando a procrastinação (atitude de delongar, postergar e adiar as resoluções necessárias) e a atitude que Bardach define como "tokenismo". "Toquenismo" seria a tentativa de parecer publicamente que se está contribuindo com o programa, mas concretamente se está concedendo apenas uma pequena e simbólica contribuição (token = símbolo). Outro fenômeno que leva à obstruções no processo de implementação é o que o autor chama de "resistência massiva", que ocorre através de uma

[46] Segundo Bardach, a política da renegociação de objetivos pode conduzir a muitas direções: cortá-los, distorcê-los ou evitá-los, e até mesmo incrementá-los a um ponto em que não haja orçamento possível para sua realização.

mobilização massiva contra o programa (o exemplo clássico são as mobilizações anti-guerras em muitos países).

Logicamente, existem muitos outros aspectos que podem ser levantados como possíveis efeitos adversos do processo de implementação, entretanto, optou-se aqui por destacar os elementos citados, sendo que outros serão abordados na segunda parte deste capítulo, já inseridos nos determinantes da implementação *inter-organizacional*.

2.3. A gestão colaborativa no setor público

Embora as ações colaborativas e a formação de redes ocorram em contextos nos quais o governo não é o principal ator ou não está simplesmente presente, este trabalho foca-se no papel do governo dirigindo a execução de políticas e, portanto, sendo a entidade através da qual a rede de implementação é gerida. As redes colaborativas certamente dependem de vários atores, em vários momentos, realizando diferentes papéis, mas no contexto típico do setor público, o governo é o responsável último pelo fornecimento satisfatório de bens públicos e serviços (McGuire, 2006).

Sproule-Jones (2000) chama de "gestão horizontal" este desafio da administração pública de gerir políticas através de uma rede de organizações e ressalta que, além de "gestão horizontal" em alguns trabalhos o tema é chamado de "gestão de redes", "gestão colaborativa" e, em outros, de "governança comunitária". Para este autor, é imprescindível reconhecer a importância deste tipo de gestão ao se ter em vista a importância dos relacionamentos inter-organizacionais para a implementação de políticas e programas.

A gestão colaborativa, segundo Bakvis & Juillet (2004), é definida como a *"coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais, esquemas em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras e cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas"* (p.16)

Pode se observar na literatura uma grande onda de pesquisas na área de redes na gestão pública, algumas das quais advogam que a colaboração é um fenômeno relativamente recente, um novo paradigma em que os princípios de gestão devem ser reescritos e que as teorias da organização devem ser atualizadas. Nesta linha, Kettl (1996) afirma que a mudança mais importante no funcionamento administrativo durante o século XX tem sido a crescente interdependência entre os organismos públicos, o que mudou o trabalho dos administradores

públicos, que agora devem estabelecer vínculos importantes com outros órgãos. Da mesma forma, outro estudo argumenta que governar nesta era colaborativa *"requer uma forma de gestão pública diferente da que os países se habituaram ao longo dos últimos 100 anos"* (Goldsmith e Eggers, 2004:14 *apud* McGuire, 2006).

Para estas visões a mudança social é um dos principais determinantes da emergência das redes na gestão pública. Assim como a organização hierárquica surgiu durante a era agrícola e a burocracia foi a forma dominante durante a era industrial, a presente era da informação tem dado origem a estruturas permeáveis, nas quais as pessoas podem se ligar através das funções e fronteiras organizacionais (McGuire, 2006).

Em contraposição à corrente que defende a "novidade" das estruturas colaborativas no setor público, McGuire (2006) argumenta que há amplas evidências de que os gestores têm praticado gestão pública colaborativa há algum tempo. Segundo o autor, as pesquisas acerca das relações intergovernamentais e da implementação de políticas, descrevem a gestão pública, na prática, como sendo de redes.

De fato, Pressman e Wildavsky (1984) foram os primeiros a discutir a implementação da política em termos de administração compartilhada. Baseados em uma investigação empírica, os autores evidenciam a complexidade da ação conjunta e descrevem a multiplicidade de perspectivas e de participantes. Isto, a ponto de os autores concluírem que a grande quantidade de atores envolvidos era um empecilho ao sucesso da implementação.

Além disso, McGuire (2006) relembra que onde há federalismo, há interdependência e colaboração: os três níveis de governo e organizações sem fins lucrativos cooperam – e têm cooperado – informalmente e formalmente, vertical e horizontalmente, de muitas maneiras diferentes através de diversos mecanismos, há décadas.

Neste sentido, Bakvis & Juillet (2004) ao discutir se a gestão horizontal representa uma nova realidade, consideram que, pelo menos para o exemplo canadense, desde a formação da Confederação, todos os governos sempre se preocuparam em alcançar a antiga meta do "governo coordenado" e que para muitas pessoas, a expressão mais recente "gestão horizontal" não passa de novo nome atribuído a essa venerável meta.

Pode se dizer, assim, que a gestão pública colaborativa ocorre em vários cenários, tanto num contexto vertical através de níveis de governo, quanto em um contexto horizontal, em que um conjunto de atores públicos e privados são mobilizados.

Agranoff & McGuire (2001) discorrem sobre a estruturação da colaboração, através da formação de redes na gestão pública. Os autores apresentam um modelo que organiza este processo em quatro etapas: 1) ativação, 2) enquadramento (*"framing"*), 3) mobilização e 4) síntese.

A ativação seria a etapa de identificação e incorporação dos atores indicados e dos recursos necessários para atingir as metas do programa. Os atores relevantes para constituírem o esforço conjunto são aqueles que possuem os recursos financeiros e de decisão política, além de conhecimento e autoridade legal – fatores de que o esforço colaborativo depende para atingir seus objetivos.

A segunda etapa, denominada enquadramento, ou *"framing"* inclui facilitar um acordo, por meio da liderança, sobre as funções administrativas de cada organização, ajudando a estabelecer uma identidade para a rede, e desenvolvendo também uma estrutura de trabalho para as diversas organizações. O planejamento estratégico envolvendo os participantes é um meio típico desta etapa e visa consolidar um objetivo global e um quadro referencial para o esforço colaborativo.

O comportamento de mobilização por parte do gestor público é uma exigência da terceira etapa, pois esta se destina a induzir o compromisso com o empreendimento comum e construir o alinhamento tanto de atores externos, como dos atores diretamente envolvidos.

A etapa de síntese é a prática da colaboração e envolve a geração de uma interação produtiva entre todos os atores. Isto inclui construir a confiança mútua e promover o intercâmbio de informações durante a execução das tarefas.

Thacher (2004) argumenta que se o processo de consolidação da rede for bem sucedido, na prática, é como se emergisse organização distinta, com rotinas, papéis, normas e valores próprios, ou seja, com uma cultura que rege a colaboração e vai se construindo ao longo da mesma. Seu estudo revelou que as redes ganharam *"os traços de uma nova organização, no espaço entre aquelas que já existiam"* (p.116).

Um aspecto que pode se tornar relevante na gestão das redes públicas é a diferença entre as redes "voluntárias" e as redes de "mandato". Kenis & Provan (2009) explicam que as redes voluntárias são criadas de "baixo para cima" pelos profissionais e organizações que participam da mesma, enquanto as redes de mandato são criadas por um decreto ou ordem política. Os autores defendem que as redes de mandato e voluntárias são muito diferentes entre si e que a

gestão em uma rede de mandato tem particularidades em relação à gestão de uma rede voluntária. Por exemplo, quando os membros da rede não estão ativamente envolvidos na criação da mesma (como é o caso em redes de mandato), a rede será menos "auto-ativada", gerando dificuldades de se equilibrar os interesses organizacionais de cada membro com os interesses da rede.

Além destes aspectos relativos à formação e consolidação das redes, Peters (1998) levanta alguns outros fatores que se mostram relevantes para a gestão das mesmas. Segundo o autor, as características mais importantes são:

> (1) *Pluriformidade*. Algumas redes estão mais integradas do que outras, de modo que é possível tratar algumas redes, como se fossem uma única organização (como argumenta Tatcher, 2004), enquanto outras devem ser tratadas como pouco mais que conjuntos de organizações autônomas.
>
> (2) *Interdependência*. As redes também diferem na medida em que seus membros são verdadeiramente interdependentes. As redes podem existir mesmo que os componentes funcionem de forma autônoma, no entanto, os estilos de interação serão muito diferentes se a rede é interligada mais proximamente.
>
> (3) *Formalidade*. Mesmo pobremente integradas, as redes podem ser formais, enquanto outras dependem mais de relações informais entre os atores.
>
> (4*) Instrumentos*. Os instrumentos utilizados para se garantir a integração da rdee são de suma importãncia para o desenvolvimento das mesmas. Entre estes instrumentos estão o planejamento, os convênios e contratos.

Para além das questões que envolvem a consolidação das redes e sua gestão, há, na literatura, uma discussão acerca da *efetividade* das redes na gestão pública. Para Kenis & Provan (2009), especialmente no setor público, as redes são cada vez mais reconhecidas como um mecanismo viável para a prestação de serviços e execução das políticas. Segundo os autores, os benefícios de desempenho presumidos para as redes têm atraído crescente atenção por parte de decisores políticos.

No entanto, ressalta-se que houve um período de "euforia das redes", durante o qual a presença de redes na gestão de políticas foi considerada como algo positivo *per se* (Kenis & Provan, 2009). Na mesma linha, McGuire (2006) afirma que a literatura sobre a colaboração é freqüentemente festiva e só raramente cautelosa. Segundo o autor, existem poucos estudos que medem o impacto real da gestão pública de redes nos resultados dos programas, mas a suposição geral de grande parte da literatura da gestão pública é que a colaboração é um fator positivo a ser perseguido pelos gestores.

Neste contexto, é possível também encontrar na literatura alguns dos aspectos negativos da gestão pública colaborativa. Por exemplo, a pesquisa de Huxham (2003) considera que em muitos casos, "*a inércia colaborativa*" é uma descrição mais adequada do processo de colaboração (situação em que os envolvidos evitam se responsabilizar e que muitos papéis permanecem obscuros e sem definição). Além disso, o autor destaca que freqüentemente os participantes em uma rede não conseguem concordar com os objetivos comuns e que a confiança é bastante lenta de se construir.

Bakvis & Juillet (2004), apesar de defensores da gestão colaborativa, também afirmam, baseados em uma pesquisa empírica, que os custos de se trabalhar em redes são freqüentemente subestimados. Alguns dos custos identificados incluem: mais tempo gasto em reuniões, criar visão e estrutura compartilhadas, maior volume de documentos, o desenvolvimento de indicadores de desempenho comuns e exigências de relatórios mais complicadas.

Por esta razão Kenis & Provan (2009) sugerem questões sobre *se* e *em que condições* as redes realmente atuam em um nível que justifique os custos de colaboração, que podem ser substanciais. Mais adiante, no final do capítulo esta questão será retomada.

2.4 A implementação interorganizacional

> *"Quando políticas, programas, planos e decisões estão para ser implementados, a questão essencial é: como são as idéias traduzidas em ação coletiva?"* (Bunker, 1972 *apud* Bardach, 1977: 35, grifo nosso)

Partindo do delineamento da gestão colaborativa no setor público, e dos elementos já levantados a cerca do processo de implementação, adentra-se mais especificamente na literatura sobre a implementação *interorganizacional*.

A implementação tem sido um processo sobre o qual atribui-se crescente perda de controle por parte dos órgãos competentes. O cenário comum é de fragmentação, falhas de coerência, falhas de coordenação e de consistência (Marini & Martins, 2004).

Se, dado o caráter de "montagem" do processo de implementação (destacado por Bardach), a coordenação é necessária mesmo quando apenas *uma* organização está envolvida, espera-se que esta necessidade se torne mais urgente quando se trata da implementação interorganizacional. Isto porque, como já foi apresentado, trata-se de unir diferentes estruturas, pessoal, culturas, valores e normas num objetivo único. Torna-se comum neste contexto, que os órgãos de implementação colidam entre si, ou descubram responsabilidades sobrepostas que abrem oportunidade tanto para cooperação, quanto para a obstrução recíproca.

No entanto, apesar de o problema da coordenação na implementação interorganizacional ser reconhecido na literatura da administração pública, os estudos ainda não produziram uma teoria que consiga explicar a prescrever efetivamente sobre esta dimensão na gestão dos programas (Sproule-Jones, 2000).

Desde a década de 1980, estudos destacam a importância de se analisar o caráter multi-organizacional da implementação de uma política, situação denominada por O' Toole (1986:181) de "*multi-actor implementation*". Segundo este autor, este tipo de implementação é a regra, no denso campo das políticas públicas, justamente pelo caráter transversal dos problemas e de um sistema político em que o poder e a autoridade são freqüentemente partilhados entre várias organizações.

De fato, considerando a natureza transversal e complexa dos temas incluídos na agendas governamentais (principalmente na busca de enfrentar os chamados *"wicked problems"* como a pobreza, a falta de emprego a fome, entre outros), os objetivos essenciais de diferentes políticas não podem ser alcançados sem que diferentes órgãos, governos e parceiros externos, trabalhem juntos[47].

O' Toole (1986) ressalta a diversidade de perspectivas com que o tema da implementação inter-organizacional tem sido tratado. Segundo ele, os pesquisadores não concordam acerca das variáveis que são cruciais no processo de implementação, da mesma forma que não tem um acordo sobre em que se baseia o sucesso da implementação nos processos interorganizacionais. Buscou-se assim, neste item, identificar na literatura alguns fatores que podem ser tidos como determinantes no processo de implementação interorganizacional.

2.4.1. As estruturas de implementação

No contexto interorganizacional, a implementação ocorre através de uma rede de organizações, assim, é de suma importância o mapeamento das estruturas pelas quais as atividades devem ocorrer. Aqui se destaca a influência das chamadas "estruturas de implementação" (O'Toole, 1997) e das práticas organizacionais no processo de implementação.

As estruturas de implementação exibem os diferentes ***fluxos operativos*** entre as organizações no interior da rede. Sproule-Jones (2000) e O'Tolle (1984), baseados em Thompson (1967), apresentam 3 formas de fluxo operativo entre as organizações implementadoras[48]:

1 - "conexão agrupada" *("pooled coupling")***:** diferentes unidades organizacionais são, cada uma responsável por uma ou mais atividades do programa. Se uma unidade falha ou atrasa uma atividade na implementação, as outras unidades podem ainda executar suas tarefas, embora o ritmo geral possa diminuir.

2 - "conexão seqüencial" *("sequential coupling")***:** neste caso o fluxo de trabalho é uma cadeia ligada, onde uma atividade não pode ocorrer antes que outras tenham sido

[47] Segundo Sproule Jones (2000), este contexto define fatores chaves em que a coordenação é necessária: a existência de elementos de interdependência entre organizações e a própria estrutura multi-níveis dentro da organização (ex: o sistema federativo).

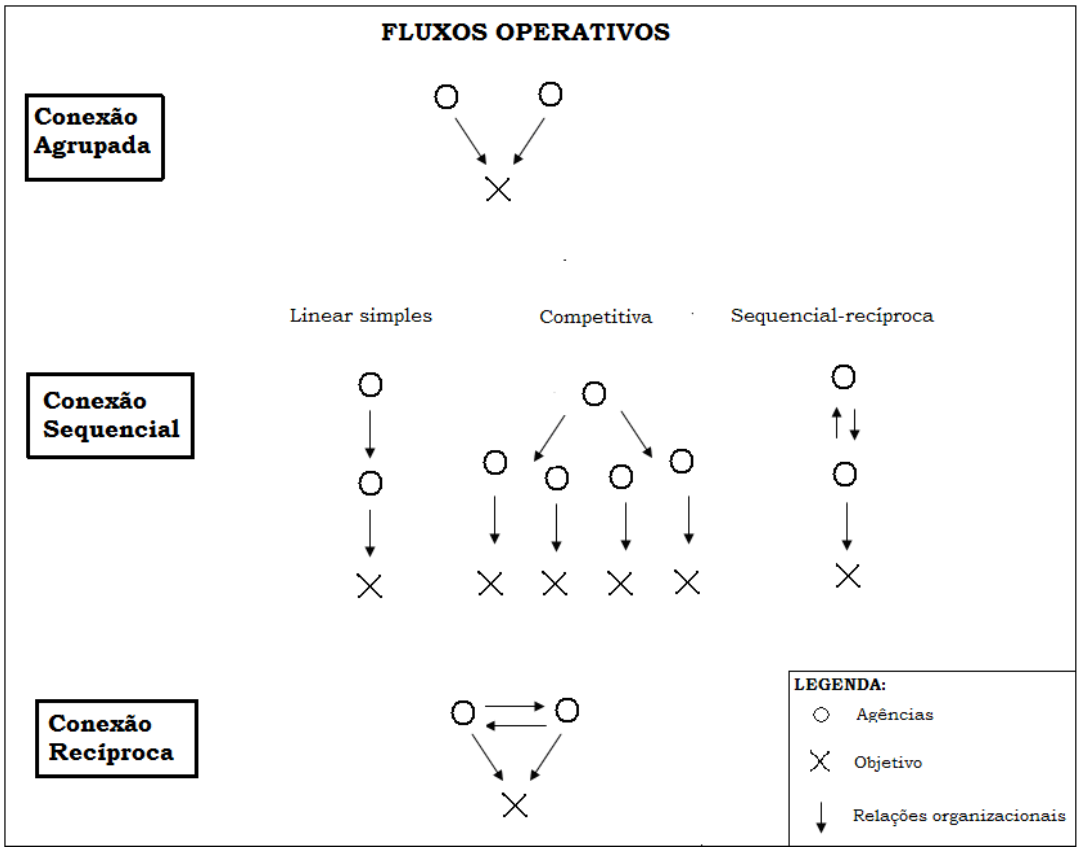
[48] Thompson apresenta este modelo para as interdependências intra-organizacionais, e os autores citados extrapolam o modelo para as relações inter-organizacionais.

executadas. Se um elo particular da cadeia é quebrado, afeta completamente o andamento geral.

3 - "conexão recíproca" *("reciprocal coupling")***:** este tipo consiste na troca mútua entre unidades de trabalho. A unidade A produz uma atividade para a unidade B, que por sua vez passa-a de volta à unidade A para complementação. Esta reciprocidade pode envolver duas ou mais unidades.

A figura 3 expressa graficamente os fluxos descritos:

Figura 3: Tipos de Fluxos Operativos entre as Organizações



Fonte: O'Toole (1984)

O'Tolle (1984) analisa que, dependendo do tipo de fluxo, o fracasso de uma organização pode significar que toda a política entraria em colapso. No entanto, nos últimos dois tipos apresentados, a interdependência é tal que algumas agências poderiam atuar sem as outras. O autor, através de uma pesquisa empírica, descreve os problemas mais comuns para cada tipo de fluxo: nos casos de conexão agrupada, os problemas comuns são a falta de

uniformidade e falta de coordenação; nos casos de conexão recíproca, os problemas típicos são as incertezas (todos à espera de outros para agir; inabilidade para tomar decisões) e para a conexão seqüencial, os atrasos de programação são comuns.

Os fluxos operativos descritos expressam a *interdependência* entre as organizações envolvidas na implementação, mais especificamente no nível operacional. No entanto, a interdependência entre as organizações é mais ampla e abrange outros aspectos relevantes ao estudo da coordenação, por esta razão, o tema da interdependência será aprofundado no capítulo 3.

Com relação às estruturas de implementação, a corrente *top-down* tende a ver a complexidade e heterogeneidade das redes de implementação com desconforto, remetendo-lhes a uma confusão e à falhas de atuação do Estado (O'Toole, 1986), isto porque, para esta abordagem a implementação ocorre mais prontamente quando o número de organizações envolvidas é baixo e a estrutura administrativa é bastante integrada de verticalmente, ao invés de fragmentada e dispersa entre muitos órgãos (Goggin *et alli*, 1990). Pelo contrário, estudos da corrente *bottom-up* consideram virtuosa esta diversidade encontrada nas estruturas multi-atores (O'Toole, 1986). Para esta outra abordagem, em alguns casos é necessário um estilo mais "adaptativo" de implementação, e nestes casos uma estrutura demasiada forte, integrada, centralizada ou simples pode prejudicar a implementação (Goggin *et alli*, 1990).

No bojo do arranjo que estrutura as organizações envolvidas, surgem dois outros aspectos essenciais no contexto da implementação interorganizacional: a negociação em busca de alinhar interesses e objetivos, e a necessidade de construção de laços de confiança, aspectos que serão abordados nos próximos itens.

2.4.2. Negociação de interesses e consenso de objetivos

Um dos aspectos que mais define o processo político são as negociações e coalizão de interesses. No contexto da implementação interorganizacional este aspecto se mostra fundamental e latente. Nas palavras de Marin (1990: 60): "*Sem oposição de interesses, a cooperação não seria necessária, e sem interdependência de interesses, ela não seria possível"* (*apud* Peters, 1998).

Numa implementação que envolve várias organizações, as organizações implementadoras possuem cada uma seus objetivos e o programa pode ou não se ajustar a estes objetivos (ou pode

se ajustar mais ou menos a estes objetivos). Segundo Goggin *et alli* (1990) as agências estarão mais sujeitas a problemas de comunicação e coordenação se as unidades não possuem um alinhamento de objetivos. Assim, os autores afirmam que, quanto maior a compatibilidade entre os objetivos das diferentes agências implementadoras e os do programa, maior o sucesso da implementação[49]. A figura a seguir ilustra a situação ideal, em que todas as partes envolvidas compartilham com os objetivos do programa.

Figura 4: Sobreposição dos Objetivos Organizacionais

Fonte: elaboração do autor

Fica claro assim, que no processo de implementação interorganizacional deve existir uma intersecção entre os diferentes objetivos organizacionais e os objetivos do programa, que, em teoria deve estar contido nos primeiros.

Além do consenso nos objetivos, torna-se crucial o acordo ou desacordo das diferentes partes acerca dos *meios* através dos quais pode-se atingi-los, aqui denominados relações causais[50]. Desta forma, pode-se identificar numa rede de implementação, um maior ou menor

[49] Por isso, um bom meio para se diminuir a efetividade e eficiência de um programa não desejado é delegá-lo à uma agência não simpática a seus objetivos, ou levar a agência líder a envolver diversos outros atores não entusiásticos para o processo de implementação (Goggin *et alli,* 1990).

[50] Este aspecto se mostra relevante devido ao fato de que, como já explicitado, muitas vezes as políticas são enunciadas apenas com seus objetivos gerais, ficando para a fase de implementação as decisões acerca de como estes objetivos serão alcançados.

consenso de objetivos e um maior ou menor consenso sobre as relações meios/fins, o que leva a diferentes cenários:

Quadro 4: Diferentes situações de acordo ou desacordo de objetivos e relações causais

	Acordo nos objetivos	Desacordo nos objetivos
Acordo nas relações causais	1	3
Desacordo nas relações causais	2	4

Fonte: Christensen *et alli* (2007)

O primeiro cenário representa uma forma estável de rede que necessita de poucos recursos para operar, nela, as tomadas de decisões são relativamente simples. A segunda categoria reflete heterogeneidade e posições organizacionais divergentes, pois mesmo que exista acordo em relação aos objetivos gerais do programa, não há acordos sobre a forma como fazer isto. O terceiro cenário exige mais recursos, possui grande incerteza e potencialmente envolve mais conflitos, na medida em que trata-se de uma situação em que não há acordo sobre os objetivos do programa, o que pode refletir diferentes ideologias, posições, ou áreas de expertise. A quarta categoria representa a situação mais incerta e conflituosa, pois além de existir desacordo sobre os objetivos, existe desacordo sobre a forma de atingi-los, ou seja, o conhecimento das relações causais é incerto e não estabelecido.

Para Christensen *et alli* (2007), a distribuição dos interesses e objetivos de um programa pode estar enraizada na estrutura formal, intra e inter organizações, por exemplo, relacionada às tarefas que cada um deve executar (diferentes tarefas, diferentes interesses). Os autores apresentam quatro situações que envolvem o conflito de interesses, todas relacionadas à formulação e desenvolvimento dos objetivos:

- *Coalizão Dominante*: as decisões são tomadas a partir de cálculos racionais, de forma centralizada, sem negociação.
- *Compromisso:* os atores podem selar um compromisso de objetivo entre diferentes interesses, que serve de base para as escolhas.
- *Atenção Seqüencial*: os objetivos que competem entre si são dispostos no tempo e executados um de cada vez.

- *Racionalidade Local*: nesta forma os objetivos diferentes nas diversas partes conseguem conviver. Um alto grau de especialização e descentralização favorece isso.

Neste contexto de negociações e coalizões no interior da rede, Agranoff & McGuire (2001) destacam que nestas, entram em jogo os interesses pessoais, organizacionais, e os da rede, e que o consenso é buscado somente depois de os membros terem explorado completamente as questões e interesses de cada um. Dada esta dinâmica, os autores enfatizam a importância do desenvolvimento de uma *"cultura de solução conjunta de problemas"*, e concluem: *"colaborar é negociar, (...) uma questão de exortação, explicação e persuasão, de dar e receber"* (p.19).

2.4.3. Laços de confiança

Um outro aspecto que se torna fundamental no interior da rede de implementação, é a necessidade da existência de laços do confiança entre as partes. A relevância da confiança no contexto das redes já foi abordada no primeiro capítulo, principalmente no que tange à efetividade da governança de redes. Apresentam-se aqui algumas considerações complementares.

É geralmente aceito que, na ausência de um mandato legal, parceiros em uma colaboração ingressam, permanecem e trabalham juntos devido à algum elemento de confiança (Agranoff & McGuire, 2001). Para Bakvis & Juillet (2004: 18), os laços de confiança entre os participantes de diferentes unidades na implementação são o "*lubrificante*" que faz com que o "maquinário" dos mecanismos de rede funcione adequadamente.

No entanto, é difícil identificar a confiança, a priori, e avaliar empiricamente seu efeito sobre a colaboração (Brass *et alli*, 2004). Alguns autores afirmam que a confiança é baseada em uma expectativa positiva sobre o comportamento dos outros agentes numa atividade conjunta, mas pouco se conhece efetivamente sobre a construção da confiança no contexto interorganizacional. Além da afirmação de que *uma maior interação e comunicação produzem confiança*, não há um acordo geral sobre o que um gestor público pode fazer para construí-la (Agranoff & McGuire, 2001).

Chisholm (1989) destaca que a confiança é um mecanismo informal e que a falta dela acarreta diversos problemas, principalmente problemas de informação (que por sua vez geram outros tipos de problemas, como os de coordenação).

Huxham (2003) oferece aos gestores públicos recomendações, argumentando que a confiança é desenvolvida através de um processo cíclico. Assim, quando não há histórico de relações anteriores, os parceiros devem estar dispostos a assumir algum risco, a fim de iniciar a colaboração e buscar as metas definidas em comum. Para o autor, a colaboração deve primeiro tomar pequenos passos em direção a algum nível modesto de confiança. O primeiro sucesso reforça a crença de que as partes podem ser confiáveis, levando a passos mais ambiciosos. O autor conclui que a confiança leva tempo para ser desenvolvida e que cresce à medida que a colaboração se torna bem sucedida.

2.4.4. Comunicação, liderança e habilidades colaborativas

As dimensões já discutidas (negociação e desenvolvimento de confiança) exigem dos envolvidos na implementação uma intensa freqüência de comunicação e consulta. Segundo Sproule-Jones (2000) este processo de consulta favorece a "*gestão da interdependência"*, com vistas a atingir os objetivos das organizações interdependentes, bem como os objetivos globais da rede.

A comunicação e consulta, são reconhecidas como importantes antes da execução das ações, com o intuito de organizá-la coletivamente, e também depois do inicio da execução, para se monitorar e garantir que não haja obstáculos pelos diferentes atores. Sob esta perspectiva, a comunicação constante visa garantir os "engates", evitar os oportunismos e as quebras deliberadas nos fluxos operativos (Sproule-Jones, 2000).

Neste sentido emergem como características primordiais da implementação interorganizacional: uma maior freqüência de comunicação entre parceiros, que ajuda a ancorar o relacionamento recíproco (consolidando os laços de confiança) e um processo intenso de consulta no decorrer da implementação.

Confirmando os elementos discutidos até o momento, Goldsmith e Eggers (2004 *apud* McGuire, 2006) colocam que alguns dos principais elementos da gestão de redes são: mediação, negociação, comunicação interpessoal e construção de equipes.

Muitas destas habilidades citadas recaem sobre a figura do líder, que assume o papel de facilitador inter-relacional, mediando e estimulando a interação entre as partes envolvidas.

Para Christensen *et alli* (2007), os líderes ajudam a dar forma à cultura da rede, colaborando na construção de uma identidade institucional. Cabe ao líder clarificar e enfatizar as normas culturais; ajudando a definir a socialização do indivíduo na rede e sua inserção na cultura emergente. Além disso, cabe aos líderes defender a integridade da rede, construindo sistemas representativos, resolvendo conflitos e criando arranjos de coordenação e colaboração – fundamentos cruciais para neutralizar tensões e conflitos culturais.

Bakvis & Juillet (2004) chamam a atenção para o fato de que muitas vezes, indivíduos que apresentam características de liderança podem não estar posicionados em cargos de liderança, e sim, em alguma outra posição no interior da rede, tornando-se necessário a existência de uma situação de ambigüidade ou um "vácuo" de gestão, para que estes atores inovadores proponham novas soluções. Por isso este papel de liderança é definido pelos autores como "*catalisadores e pioneiros"*, que desempenham a identificação de soluções inovadoras.

Uma pesquisa empírica realizada por Williams (2002) buscou identificar e categorizar as diferentes competências dos atores chamados *"boundary spanners"* ("chaves de fronteira") – um termo usado para descrever os agentes-chave que gerenciam atividades dentro de um contexto interorganizacional. Os inquéritos foram realizados com colaboradores em três áreas políticas (crime, meio ambiente e segurança da comunidade, e promoção da saúde). A pesquisa revelou pelo menos quatro competências gerais: construção de relações sustentáveis, gestão através da influência e negociação, gestão da complexidade e interdependência, e gerenciamento de papéis, responsabilidades, e motivações. O trabalho ressalta que as habilidades necessárias a estas competências incluem a comunicação para criar significados compartilhados, empatia, resolução de conflitos, networking, criatividade, inovação, empowerment, e construção da confiança.

Muitos outros estudos discutem sobre as habilidades que os líderes precisam para operar com sucesso em ambientes colaborativos. Alguns trabalhos supõem que tais habilidades são novas exigências deste contexto de redes (O'Toole, 1997,1984; Sproule-Jones, 2000, Bakvis &Juillet, 2004). No entanto, McGuire (2003) argumenta que existem semelhanças entre as exigências da gestão colaborativa e as da gestão de organizações individuais. Segundo o autor, habilidades que são freqüentemente atribuídas como "novas" para o contexto interorganizacional, são comuns em hierarquias, como por exemplo, a comunicação entre as partes envolvidas numa tarefa. Da mesma forma que nas estruturas interorganizacionais, as

organizações bem sucedidas desenvolvem mecanismos para organizar e disseminar a informação. Outro ponto defendido é de que assim como na gestão colaborativa, os gestores em hierarquias também devem estar preparados para resolver os conflitos. Assim, o autor conclui que apesar de novas competências serem necessárias para a colaboração, algumas destas já fazem parte do cotidiano da gestão pública.

De fato, algumas das dimensões discutidas para o contexto interorganizacional já fazem parte da discussão intra-organizacional. No entanto, a questão central é que estas características ganham maior peso no contexto das redes, e se tornam mais fundamentais para uma implementação bem sucedida. O mesmo ocorre com os próximos aspectos a serem apresentados: o controle e *accountability*, reconhecidamente importantes no universo organizacional, ganham maior complexidade no contexto das redes de implementação de políticas.

2.4.5. Controle, "accountability" e avaliação do desempenho

A literatura da implementação interorganizacional é bastante convergente em assumir que o controle, a responsabilização, e a prestação de contas (*accountability*) no contexto das redes de implementação, é uma área problemática. Os trabalhos afirmam que a estrutura atual da administração pública, em muitos países, não está preparada e não possui mecanismos adequados para dar efetividade aos processos de controle e *accountability* no contexto colaborativo (Bakvis & Juillet; O'Tolle, 1997, Peci & Lustosa, 2002).

Em um trabalho que aborda o controle das redes públicas, Kenis & Provan (2009) ressaltam que, apesar da importância que as redes ganharam na administração pública, existem poucos estudos sobre o controle na gestão das mesmas. Segundo os autores, para as organizações, o controle foi tradicionalmente estudado através de seus mecanismos estruturais, como as regras e hierarquias, dos mecanismos de controle pessoais como a liderança, além de outros mecanismos, como as restrições externas. Já no contexto das redes, por serem construídas em torno da colaboração, a idéia de mecanismos formais de controle é muitas vezes vista como inconsistente com a própria concepção de rede.

No entanto, alguma forma de controle, seja formal ou informal, deve ocorrer para garantir que não somente os objetivos organizacionais sejam atingidos, mas também os objetivos da rede. O conceito de controle usado por Kenis & Provan (2009) é amplamente definido: abrange o

controle formal, informal, *accountability*, responsabilização, licenciamento, acreditação, etc. Se constituem de todos os mecanismos usados por alguns atores, para monitorar as ações e atividades da rede, com o intuito de garantir o alcance de seus objetivos globais. Os autores apresentam cinco categorias de controle:

1. *Controle pessoal centralizado*: denota a idéia de hierarquia, refere-se às decisões tomadas por um indivíduo central e seguidas por todas as partes da rede.

2. *Controle burocrático formal*: controle através do registro exaustivo de manuais de padronização de procedimentos, descrevendo claramente cursos de ação.

3. *Controle de resultados*: controle mais focado nos resultados do que nos comportamentos. Os resultados são medidos e comparados às metas pré-estabelecidas.

4. *Controle cultural (ou de clã)*: controle através de um sistema de normas e valores ao qual os participantes se conformam. Aqui o controle é feito pelo monitoramento de atitudes, valores e crenças e é uma forma de controle tipicamente informal.

5. *Controle reputacional*: o controle é exercido através da experiência passada. Pressupõe que os comportamentos no interior da rede sejam largamente controlados pelo interesse de ganhar ou manter reputação.

Os autores ressaltam que as redes públicas são caracterizadas por um "mix" destes mecanismos de controle, e não podem ser ligadas a somente um deles.

Um aspecto específico do controle, bastante focado na literatura da implementação interorganizacional é o *accountability* (que pode ser traduzido como responsabilização, ou prestação de contas). O debate sobre *accountability* é um dos mais freqüentemente levantados no campo da administração pública, e envolve a dificuldade de estabelecer responsabilidades em redes de gestão (Agranoff & McGuire, 2001).

Isto porque, em redes de implementação a definição de papéis não é simples, o que faz com que, na ausência de uma autoridade central, todos os atores são passíveis de serem responsabilizados, ao mesmo tempo em que nenhum deles é absolutamente responsável (Peci & Lustosa, 2002).

Neste contexto, a necessidade primeira da prestação de contas – que é a capacidade de identificar quem fez o quê – pode ser de dificil acesso quando as organizações fundem as suas ações e usam de complexas redes de prestação de serviços. Por isso, os

esforços interorganizacionais têm um profundo impacto sobre a capacidade dos governos para manter as organizações responsabilizáveis (Peters, 1998).

Para Sproule-Jones (2000) o fator que torna a *accountability* complicada no contexto das redes colaborativas é que a prestação de contas exige um claro delineamento de autoridade, ou seja, é um processo característico das estruturas formais hierárquicas, e se torna difícil adaptá-lo às estruturas não-hierárquicas. Para melhorar este processo o autor propõe a possibilidade de cada unidade organizacional medir seu desempenho e divulgá-lo através de suas respectivas redes e destaca também a possibilidade de se implantar uma organização independente para fazer o acompanhamento/avaliação.

Também a avaliação no contexto das redes públicas é uma tarefa complexa. Sproule-Jones (2000) reivindica o desenvolvimento de novos modelos de avaliação, pois considera a avaliação individual das organizações-membro inadequadas para se garantir um bom monitoramento da rede como um todo.

Isto porque, a questão crítica, tanto para os clientes dos serviços como para os planejadores e financiadores, é avaliar o desempenho da rede como um todo, mesmo que algumas organizações da rede façam um trabalho melhor do que outras na prestação de um determinado componente do serviço (Provan e Milward, 2001).

Uma análise abrangente das relações interorganizacionais, foi proposta pelo modelo "**Institutional Analysis and Development (IAD)**" de Ostrom e seus companheiros (Ostrom,1990; Ostrom *et alli*, 1994, Ostrom, 1999). O modelo analítico IAD é um referencial que tem sido utilizado para orientar a análise das relações interorganizacionais em uma variedade de configurações, como recursos ambientais comuns, regiões metropolitanas, desenvolvimento de infra-estruturas rurais e instituições macropolíticas (Imperial, 1998).

Tal referencial chama a atenção para os vários fatores que influenciam o contexto das redes: as características físicas do sistema, a natureza dos problemas, a cultura dos indivíduos e organizações, e o contexto institucional que os indivíduos e organizações estão imersos (Ostrom, 1990). Parte-se do pressuposto de que quando se examina as redes interorganizacionais, é importante entender como as regras (por exemplo, estatutos, regulamentos, portarias, etc.) de diversas organizações interagem umas com as outras (Ostrom, *et alli* 1994: 44).

Uma parte do *framework* é a identificação da "arena de ação", além dos padrões resultantes de interação e resultados provenientes da mesma. Uma outra parte é destinada a

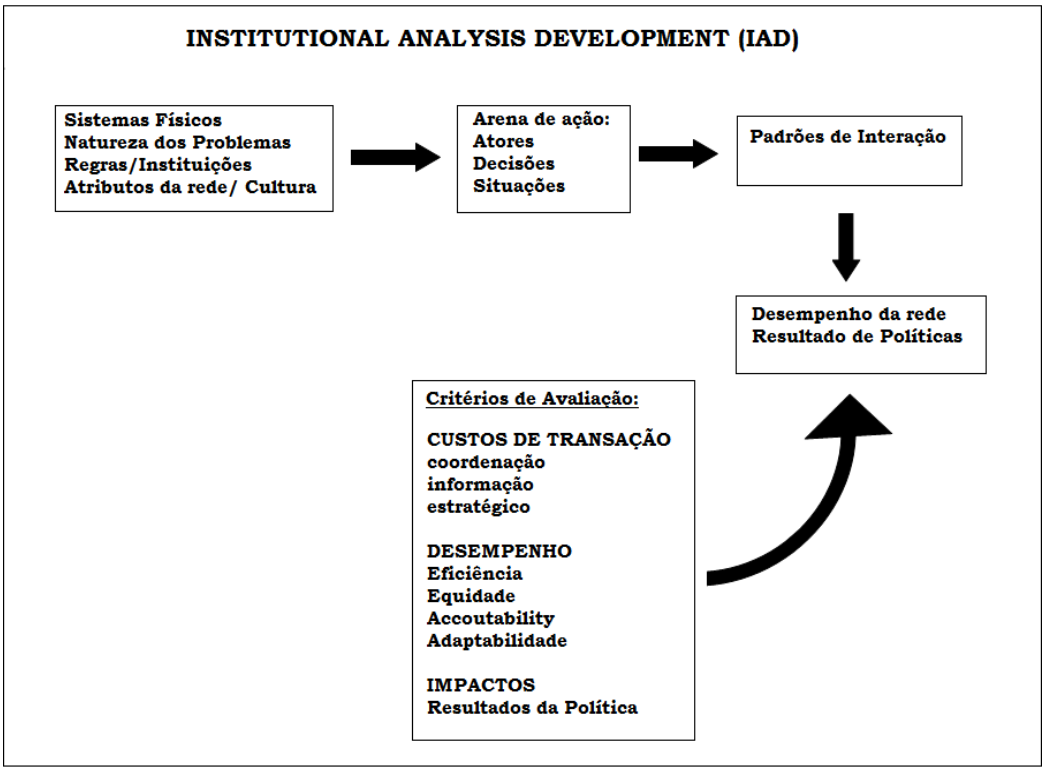
avaliação destes resultados. Esta arena de ação de refere ao espaço social no qual os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas, brigam ou dominam um ao outro, entre outras coisas (Ostrom, 1999).

Como forma de analisar a dinâmica de interações no interior da "arena de ação" o IAD chama a atenção para três *custos de transação*: (1) custos de coordenação, (2) custos de informação e, (3) custos estratégicos. Os Custos de coordenação incluem aqueles investidos na negociação, acompanhamento e execução dos acordos[51]. Os custos de informação são aqueles associados com a busca e organização de informações e os erros resultantes de uma ineficaz mistura de informação científica com informação operacional. Os Custos estratégicos resultam de assimetrias de informação, poder ou outros recursos, de forma que alguns obtém benefícios à custa de outros. Os autores destacam que os custos de transação tendem a aumentar à medida que o número de parceiros de negociação e a rotina de interações aumentam (Ostrom *et alli*, 1994).

Para avaliar a performance da rede o quadro IAD propõe diferentes dimensões. Uma das formas propostas para avaliar o desempenho é em termos de eficiência (a eficiência é definida em termos administrativos e inclui os custos associados à gestão de um programa). Outra forma proposta é avaliar o desempenho da rede em termos de equidade (trata-se de avaliar a equidade entre as contribuições individuais a um esforço comum e os benefícios que derivam destes, podendo envolver também a capacidade de financiamento de cada ator, e os benefícios que cada um recebe). Por fim, o desempenho pode ser avaliado em termos de *accountability* e da capacidade de adaptação da rede ao longo do tempo (adaptabilidade). Acrescenta-se a estes critérios, a análise dos impactos da gestão da rede nos resultados do programa. (Ostrom, 1999). A figura a seguir sintetiza os elementos propostos pelo IAD.

[51] Complementando, Milgrom & Roberts (1992), afirmam que, os custos de transação na coordenação de uma estrutura organizacional (seja ela privada ou governamental) são primordialmente os custos de transmitir através da estrutura a informação inicial dispersa que é necessária para a elaboração de um eficiente plano, e então comunicar o plano à aqueles que são responsáveis por implementá-lo. Estes custos incluem não somente os custos de compilar e transmitir a informação, mas também os custos de tempo no intervalo enquanto a comunicação ocorre e enquanto o plano está sendo feito.

Figura 8: Institutional Analysis Development (IAD)



Fonte: Imperial (1998)

Kenis & Provan (2009) apresentam considerações sobre a avaliação do "desempenho no nível da rede". Os autores propõem que três "fatores exógenos" sejam levados em consideração no momento da avaliação das redes de implementação. Isto porque, o desempenho de uma rede é também uma função de fatores externos, sobre os quais os participantes da rede e gestores têm pouco controle. Os assim chamados "fatores exógenos" de desempenho são: 1) a forma de rede, 2) se a rede é obrigatória ou voluntária, e 3) o estágio de desenvolvimento da rede. Os autores defendem que esses fatores são especialmente relevantes quando se trata de compreender porque algumas redes têm um melhor desempenho que outras e, assim, devem ser levados em consideração por pesquisadores e gestores das políticas públicas na tentativa de avaliar o desempenho da rede. A forma da rede é tida como determinante do desempenho, na medida em que, ao diferirem em termos de atores envolvidos, limites da rede, presença e ausência de diferentes tipos de ligações, estão propensas a darem diferentes resultados. Assim, a forma estrutural de uma rede pode ter conseqüências para o seu desempenho.

Já a questão que envolve a criação voluntária ou obrigatória da rede, interfere no desenvolvimento de relações no interior da mesma, relações estas que irão promover a construção de valores comuns, laços de confiança, ou seja, de uma identidade institucional, característica que influi no avanço em direção aos resultados.

Com relação ao terceiro fator, os autores destacam que diferentes critérios de avaliação podem ser mais ou menos adequados em diferentes estágios de desenvolvimento da rede. É evidente, por exemplo, que quando uma rede é recém-estruturada, o cumprimento das metas será problemático. A maior parte do tempo e da energia dos membros da rede estará no desenvolvimento de estruturas de rede e processos. Em contraste, para as redes de maior maturidade, espera-se que sejam capazes de atingir as metas em nível de rede e de ser relativamente eficientes na operação.

2.4.6. Fatores complementares

Após a discussão de diversos fatores chaves para a implementação interorganizacional, como o consenso de objetivos, a articulação de interesses, os laços de confiança, a *accountability*, entre outros, apresenta-se a seguir outras dimensões relevantes que podem contribuir para a construção do referencial analítico a ser desenvolvido.

Com o intuito de compreender os fatores determinantes do processo de implementação multi-atores, O' Toole (1986) apresenta uma revisão dos estudos sobre o tema e conclui que aproximadamente metade dos estudos assume que as características da política são mais significantes para o sucesso da implementação (como clareza, especificidade, flexibilidade de metas e procedimentos e validade da relação de causa e efeito). Outra metade dos estudos reivindica que os recursos (financeiros e outros) é que são essenciais. Outras variáveis freqüentemente identificadas foram: estrutura multi-atores, número de atores, atitudes e percepções dos agentes implementadores, alinhamento do público alvo, e tempo (incluindo a possibilidade de aprendizado entre implementadores). Uma das variáveis citadas pode ser destacada, pois confirma o recorte teórico usado na primeira parte da tese: *"atitudes e percepções dos agentes implementadores"* remete-nos à questão das instituições e do comportamento dos indivíduos no interior das organizações, desenvolvidas anteriormente.

Em trabalho posterior, o mesmo autor destaca que um dos pontos mais importantes é que os modelos formais de implementação em rede devem ser aptos para combinar os elementos verticais de hierarquia com as componentes horizontais da interdependência (O'Toole, 1997).

A pesquisa empírica de Bakvis & Juillet (2004), apresenta mais alguns fatores que são determinantes para o processo de implementação multi-organizacional. Além dos já citados "c*atalisadores e pioneiros*", sobre o papel crucial da liderança, e do "a*ccountability*", destaca-se a importância de dois outros fatores.

Em primeiro lugar, tem destaque o *"papel dos órgãos centrais"*, que são as instâncias para as quais a rede como um todo se reporta. Sobre este aspecto, os autores afirmam que, no Canadá, ao longo das últimas três décadas, os governos federal e provinciais criaram uma série de órgãos centrais adicionais e outros mecanismos afins, para garantir o grau necessário de sincronização entre os ministérios e, assim, satisfazer as necessidades corporativas mais amplas do governo e assisti-lo no processo de formular e implementar políticas.

Isto porque, os órgãos centrais desempenham papel crucial em iniciativas multi-organizacionais de larga escala, no entanto, segundo a pesquisa, estes órgãos às vezes pareciam não saber exatamente que papel lhes cabia. Assim, a percepção pelas agências implementadoras de uma falta de liderança coerente e estável por parte de órgãos centrais e a não-percepção, por parte dos órgãos centrais, da capacidade limitada das agências da rede de superar suas diferenças foram as maiores fontes de frustração para os diretamente envolvidos em iniciativas horizontais.

Em segundo lugar o estudo destaca a necessidade de um melhor "*mandato*", ou seja, a necessidade de se fornecer informações mais detalhadas sobre o que as diferentes agências devem fazer, particularmente em relação ao conteúdo dos temas envolvidos e aos resultados esperados. Por isso, a pesquisa defende a criação de uma unidade especial nos ministérios, responsável por apoiar a colaboração em rede, mediante treinamento, orientações, boas práticas e promoção de cultura horizontal.

Um fator adicional que pode ser acrescentado é a complexidade das tarefas envolvidas na implementação. Para Lundin (2007), a complexidade da tarefa a ser realizada é um fator chave que explica por que os resultados da implementação interorganizacional podem ser mais efetivos em determinadas situações.

Para o autor, a complexidade da tarefa é definida pelo nível de áreas de especialização requeridas e pela intensidade de trabalho necessária. A maior complexidade da

tarefa é, segundo Lundin, um incentivo para a cooperação. Os resultados de sua pesquisa indicam que a implementação interorganizacional se mostra mais efetiva para as políticas mais complexas, já para as políticas mais simples, não seria vantajoso o modelo interorganizacional.

Outro possível determinante apresentado por Peters (1998) é a área da política. Segundo ele, há diferentes graus de concordância em torno de algumas áreas de política. Existem áreas que possuem uma "comunidade epistêmica" mais unificada (Haas, 1992 *apud* Peters,1998) e são capazes de gerar uma coordenação mais facilmente do que as políticas que estão em meio a visões conflitantes sobre a natureza da causa e efeito dentro da sua área.

Sintetizando, Goggin *et* alli (1990) concluem, que um elemento fundamental para o sucesso da implementação é *"a habilidade de um governo de obter o seu agir em conjunto, instituir a estrutura, as rotinas, e os esforços coordenados das pessoas qualificadas suficientes para converter a mensagem política num conjunto de empreendimentos reais"* (p.118), inserindo de forma central a problemática da coordenação no presente contexto.

2.5. Considerações Finais

A partir das reflexões feitas no âmbito da gestão de políticas, bem como sobre o processo de implementação, pôde-se acrescentar outros elementos teóricos necessários à proposta de um referencial analítico.

Mostraram-se importantes para a problematização do objeto de estudo as considerações que caracterizaram as organizações públicas, como a multifuncionalidade, ou a especificidade da composição do quadro de funcionários, sendo estas, questões de grande valia no intuito de se esclarecer o ambiente e a dinâmica atraves dos quais as políticas interorganizacionais são implementadas. Por outro lado, algumas das características identificadas para as organizações públicas, como por exemplo a existência inerente de conflitos, também são válidas para os outros tipos de organização, o que faz com que, até certo ponto, as teorias organizacionais sejam úteis para a compreenção do universo das políticas.

Da mesma forma, também os "insights" apresentados para as redes públicas –apesar de os estudos serem focados no setor público – demonstram um certo nível de generalidade, o que nos leva a crer que este campo ainda não produziu um arcabouço específico para as redes no setor público, fazendo com que os referenciais sejam trazidos dos conceitos mais gerais.

A literatura sobre a implementação interorganizacional foi fundamental para delinear com mais precisão o objeto de análise, dando a conhecer diversos aspectos que devem imprescindivelmente compor o referencial analítico, que visa avaliar a coordenação do processo colaborativo. Se torna importante esclarecer que a maioria dos fatores levantados podem ser válidos para o processo de implementação em geral – seja ele interorganizacional ou não – mas são fatores que ganham ainda mais relevância no contexto interorganizacional.

Tendo sido levantados os elementos que se destacam como relevantes para a implementação interorganizacional, evidencia-se de fato, a importância da coordenação neste contexto. O cenário de intercâmbios operacionais e interdependências, a necessidade de busca de consensos e de comunicação intensa manifesta as exigências de coordenação para a implementação interorganizacional. Assim, passa-se a seguir para um aprofundamento do tema da coordenação, no qual se busca inserir os diversos aspectos abordados nos capítulos 1 e 2.

CAPÍTULO 3: A Coordenação e sua Análise

Durante todo o presente trabalho esteve presente a questão das articulações, relações, interações. Estas questões são a base para a discussão da *coordenação*, na medida em que esta última representa a forma como estas articulações são geridas, ou governadas, a consistência e coerência que elas possuem.

A primeira parte deste terceiro capítulo se dedica à discussão da coordenação, por ser esta – como foi demonstrado através das questões abordadas nos capítulos anteriores – um elemento fundamental no contexto da implementação das políticas interorganizacionais. A segunda parte do capítulo apresentará uma proposta de referencial analítico para a coordenação de políticas, sendo este referencial o fruto colhido das discussões teóricas precedentes, que exploraram os elementos e aspectos que estão envolvidos e influenciam na coordenação do processo de implementação interorganizacional.

3.1. A Coordenação

> *"Uma queixa praticamente universal nos programas públicos é a de que a coordenação existente é insuficiente. Uma característica especialmente atrativa de uma melhor coordenação é a de que ela custa muito pouco. Será? Tudo o que ela parece exigir é senso comum, boa vontade, e oportunidades de consulta/conferência para aqueles responsáveis pelas atividades a serem coordenadas. Mas se a coordenação é de fato tão barata, porque aparentemente existe tão pouco dela? A resposta na verdade é que ela é bastante custosa, talvez até inviável em certas circunstâncias."* (Bardach, 1977: 132-133)

A coordenação é apresentada na literatura com uma dupla característica: constitui um processo (meio para se atingir um melhor desempenho), mas também pode ser entendida como um objetivo, ou um resultado a ser alcançado. Se a coordenação é considerada como um "estado final", ela pode ser definida como *"uma harmoniosa combinação de agentes ou funções na produção de um resultado"* (Chisholm, 1989: 17). Por outro lado, se pensada enquanto processo, a coordenação pode ser *"a prática de alinhar estruturas e atividades para promover ou facilitar*

a probabilidade de alcançar objetivos horizontais, reduzir sobreposições e duplicações e, pelo menos, garantir que os objetivos não sejam frustrados pelas ações de uma ou mais unidades." (Bakvis & Juillet, 2004: 16) [52].

A primeira forma de compreender a coordenação (como um estado final) parece ignorar a natureza sempre dinâmica e incerta das relações e interações nos mais diferentes níveis (pessoal, grupal, organizacional). Dada esta dinâmica, mesmo que um conjunto de atores, num momento T_1 estejam harmoniosamente combinados, é possível que num momento T_2 seus interesses sejam redirecionados e a "harmonia" das relações quebradas. Assim, novamente a coordenação deve ser buscada, e assim por diante, fazendo da coordenação muito mais um processo a se "gerenciar" do que um "estado final".

Numa abordagem focada nas políticas públicas, Peters (1998) define "coordenação" como *"um estado final em que as políticas e programas do governo são caracterizados por um mínimo de redundância, incoerência e lacunas"* (p.2).

A redundância, a incoerência e as lacunas são definidas pelo autor como "*problemas de coordenação*", ou seja, a coordenação pode falhar quando duas organizações realizam a mesma tarefa (redundância), quando nenhuma organização realiza uma tarefa necessária (lacunas), e quando as políticas com os mesmos clientes têm objetivos e exigências diferentes (incoerência).

Bardach (1977) coloca como principal fonte das falhas de coordenação os altos custos de se conjugarem as informações certas sobre as coisas certas, no tempo certo. Mas destaca que os altos custos de informação não são os únicos impedimentos para uma melhor coordenação. O autor acrescenta a importância aos fenômenos "humanos" ao considerar que a combinação de atividades necessária à coordenação é levada à cabo por homens e mulheres, e que muitas vezes os conflitos de personalidades perturbam ou destroem os bons relacionamentos profissionais, prejudicando os requisitos da coordenação.

Para iniciar o aprofundamento do tema da coordenação, optou-se pela discussão do conceito de interdependência, na medida em que a interdependência é ao mesmo tempo geradora

[52] Bakvis & Juillet (2004) definem outros dois termos relacionados à coordenação: a *"colaboração"* e as *"parcerias"*. O termo "colaboração" é definido como *"o processo ativo de não apenas coordenar atividades, mas também desenvolver, acordar e implementar uma estratégia voltada para a consecução de objetivos estabelecidos"* (p.17). Já o termo "parceria" refere-se *"à formalização de mecanismos e acordos de colaboração que vão além de simples ofícios ou memorandos de entendimento e envolvem contratos legais que prevêem produtos, serviços e pagamentos."*(p.17).

e gerada pelas articulações interorganizacionais, se tornando assim um ponto chave para a reflexão aqui proposta.

3.1.1. Interdependência

Para se compreender a coordenação, torna-se imprescindível a discussão do conceito de interdependência entre as organizações. Como uma organização depende da outra? Qual a origem desta dependência? Que tipos de interdependência podem existir entre duas ou mais organizações? São questões a serem colocadas, no intuito de se desvendar a problemática da coordenação.

Chisholm (1989) define interdependência como o estado em que duas ou mais organizações "requerem" umas às outras, ou são dependentes umas das outras. Este estado pode ser caracterizado por uma maior ou menor simetria entre as partes do relacionamento.

Na visão deste autor, a interdependência fornece o "interesse comum" ou o "propósito comum" para as ações conjuntas. A interdependência expressa que a cooperação é **necessária** numa determinada área. Ela seria o que "amarra" as organizações nos sistemas multi-organizacionais.

Neste contexto, para se analisar a necessidade de coordenação em um dado grupo de organizações, é necessário primeiramente identificar *se* existe interdependência entre as organizações, e então compreender o caráter e a extensão desta interdependência.

A interdependência entre as organizações parte de uma premissa: a organização não é uma entidade autônoma, ou seja, ela invariavelmente possui alguma dependência com o ambiente, ou, usando o conceito de Scott (1992), a organização é um *"sistema aberto"*, e seu comportamento não pode ser compreendido isoladamente de suas relações com o ambiente (neste caso, as outras organizações).

Se partimos então da compreensão da interdependência entre as organizações, a idéia básica é a de que os atores irão mutuamente, de muitas formas, serem capazes de influenciar as escolhas e interesses alheios. Isto porque, dada a interdependência, as escolhas e interesses de um determinado ator (no caso, uma organização) podem trazer conseqüências para as outras partes envolvidas.

Nas palavras de Lindblom (1965):

> *"Dentro do grupo, cada tomador de decisão está em tal relação a cada outro tomador de decisão, que a menos que ele deliberadamente evite fazer (o que pode ou não ser possível) ele interfere em, ou contribui para o alcance dos objetivos de cada um dos outros tomadores de decisão, seja por impacto direto, seja por uma cadeia de efeitos que atinjam qualquer dado tomador de decisão através de efeitos em outros."* (p. 21, 22)

O desdobramento desta premissa é a existência de ***incerteza*** nas relações estabelecidas (Chisholm, 1989). De fato, se os atores podem mutuamente se influenciar e se um ator não tem controle sobre as escolhas dos outros, a interdependência implica inevitavelmente em incerteza.

Por outro lado, é amplamente aceito na teoria organizacional que as organizações, como entidades operando sob normas de racionalidade (ainda que limitada), buscam sempre reduzir a incerteza. Assim, o problema central que surge do estado de interdependência é reduzir a incerteza a um nível aceitável, através do ordenamento dos comportamentos das organizações mais relevantes (Chisholm, 1989).

Em tais circunstâncias, o principal meio de reduzir a incerteza é a coordenação de relações interorganizacionais, e é neste contexto que Brass *et alli* (2004) afirmam que um dos motivos para a construção de redes é a redução da incerteza. Esta visão se alinha com a de Storper & Salais: *"em qualquer situação pragmática, um ator sujeito à incerteza precisa fazer um esforço para determinar como coordenar de maneira bem sucedida com outros atores para lidar com a situação que se apresenta"* (Storper & Salais, 1997: 14 *apud* Dequech, 2011).

Paradoxalmente, Chisholm (1989) aponta para a resistência das organizações em se envolver em relações interorganizacionais, pois estas também são vistas como *fonte* de incerteza! Tem-se assim uma ambigüidade: ao mesmo tempo em que as articulações interorganizacionais envolvem incerteza, elas se constituem também numa forma de redução ou gestão desta incerteza, através de mecanismos que possibilitem acordos e consensos nos processos decisórios.

É neste sentido que Lopes e Moraes (2000) inserem o conceito de "relacionamento social" de Weber à teoria de redes. Segundo os autores, o relacionamento social para Weber é a situação em que duas ou mais pessoas estão engajadas em conduzir uma ação onde cada um considera o comportamento do outro de uma maneira significativa, sendo orientado nestes termos.

A partir deste enfoque, as *expectativas* quanto ao comportamento alheio demonstram íntima relação com a coordenação, tornando possível ampliar as palavras de Simon, dirigidas ao contexto interno de uma organização, para o contexto interorganizacional:

> *"A eficácia de um indivíduo na realização de suas finalidades, em qualquer situação social, dependerá não apenas de sua própria atividade, mas também de como esta atividade de relaciona com o que os outros indivíduos estão fazendo (...) Vista do ângulo do indivíduo que pertence à organização, a coordenação envolve diversos elementos: a relação dos objetivos e de suas finalidades intermediárias com os de outras partes da organização; a avaliação, por ele, das alternativas que estão ao seu alcance e ao alcance dos outros membros do grupo; e suas expectativas quanto aos cursos de ação que os outros seguirão"*(Simon, 1979: 108).

Mas onde, no contexto prático, pode-se procurar por relações de interdependência? Chisholm (1989) sugere que uma possível abordagem é iniciar onde quer que duas organizações tenham qualquer tipo de intercâmbio. Outro caminho seria mapear onde as jurisdições e competências formais das organizações em questão são contíguas, onde elas se sobrepõem, ou onde as organizações do grupo interagem em áreas comuns.

O autor propõe três áreas nas quais a interdependência de manifesta no contexto de implementação de uma política: operações, serviços e planejamento. A interdependência operacional pode ser compreendida como o entrelaçamento das atividades operacionais, também representada pelos "fluxos operativos" de O'Toole (1994) e Sproule-Jones (2000), apresentados anteriormente. Esta interdependência se constitui nas conexões reais e necessárias para a execução prática das tarefas.

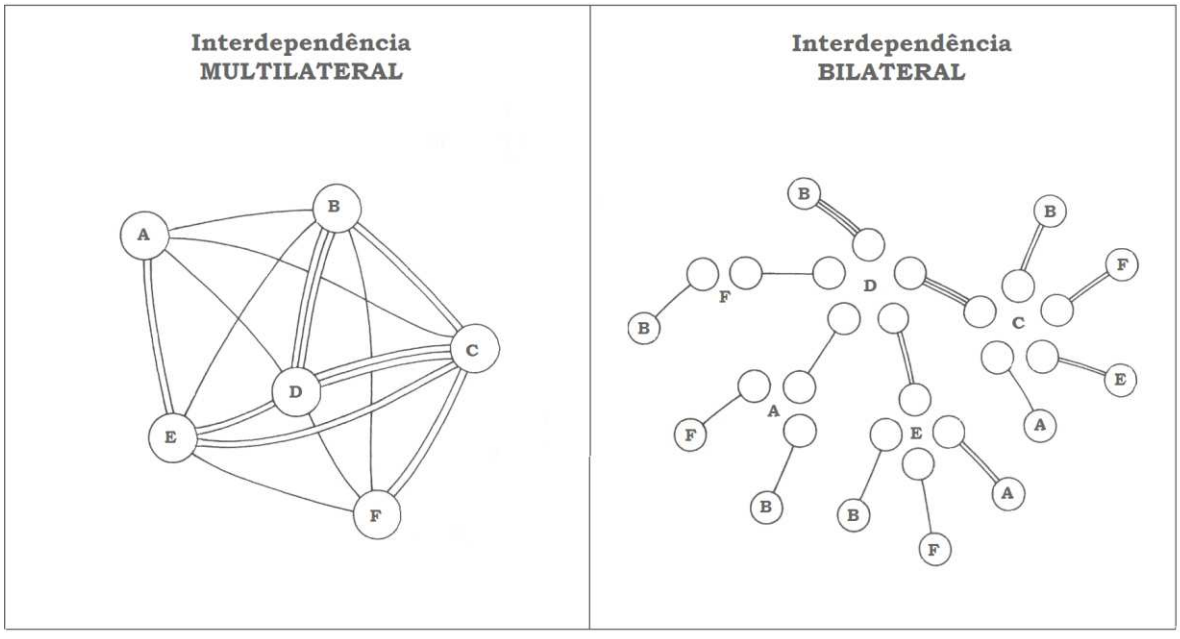
Além disso, pode haver pontos onde os serviços que as organizações prestam se conectam ou se sobrepõem, e é esperado que aí haja alguma interdependência potencial. Chisholm (1989) afirma que existem muitos casos em que a interdependência na área de serviços tem sido *criada* por arranjos contratuais. Neste sentido, os contratos seriam *geradores* de interdependência (onde não havia interdependência, ela passa a existir), criando muitas questões acerca de prazos, horários, arranjos e formas de relações de trabalho, etc.

Um outro cenário em que a interdependência pode se manifestar é no planejamento. Esta interdependência representa uma convergência das diferentes organizações no nível estratégico.

Chisholm destaca que, o fato de uma arena comum convocar as diferentes partes para um plano conjunto contribui para o aumento da interdependência no planejamento, e que é de se esperar que a interdependência no planejamento seja positiva para a coordenação, pois expressa o fato de que as organizações interagem num nível macro de tomada de decisões.

Uma outra forma possível de analisar a interdependência é dividi-la em interdependência *bilateral e multilateral* (como ilustra a figura 5). Neste contexto, Thompson (1974) fala de "localizar a interdependência", processo que implica em desmembrar as relações multilaterais, em relações bilaterais. Como os problemas de coordenação aumentam com o número de organizações envolvidas, o autor propõe uma *"decomposição"* das relações de interdependência. A premissa desta abordagem é um argumento de Simon (1979), que assume que os sistemas complexos podem ser decompostos em relações lineares mais simples e independentes ("*decomposability*"). Esta premissa de Simon é criticada por O'Toole, em trabalho de 1997, no qual o autor afirma a impossibilidade real de realizar esta tarefa. No entanto, para Chisholm (1989), em geral, a maioria dos sistemas multi-organizacionais são passíveis de decomposição.

Figura 5: Interdependência Multilateral e Bilateral



Fonte: Adaptação de Chisholm (1989)

É o que Chisholm (1989) chama de "*estruturação de problemas*". Segundo este autor, a maioria dos problemas confrontados pelos sistemas sociais, econômicos e políticos, possuem características daquilo que os físicos e matemáticos chamam de uma "complexidade organizada". Neles, existem muitos fatores envolvidos, relacionados de forma sistemática e não aleatória e cujos efeitos de primeira ordem uns sobre os outros **não são** facilmente apurados, que dirá os efeitos de segunda e terceira ordem.

Para o autor, freqüentemente os problemas de complexidade organizada enfrentados pelos sistemas organizacionais são problemas "*mal-estruturados*", onde a estruturação é entendida como *uma função do conhecimento dos padrões de inter-relacionamento entre os componentes do problema.* Sob este enfoque, "localizar a interdependência" entre as organizações, ou seja, desmembrar suas relações, seria parte do processo de "estruturação" do problema da coordenação.

No entanto, é válido ressaltar que uma interdependência mais imbricada aumenta as dificuldades cognitivas de se compreender o problema.

Como ressalta Scott (1981), uma maior interdependência está associada com estruturas de coordenação mais elaboradas, o que sugere que níveis elevados de interdependência necessitam de mecanismos de coordenação mais extensos e complexos. Nota-se assim, que a necessidade por coordenação tem sido considerada por alguns autores como derivada de um estado de interdependência. Com a coordenação, efeitos positivos podem ser obtidos da interdependência, ao mesmo tempo em que conseqüências negativas – incerteza e conflitos – podem ser reduzidas.

No entanto Chisholm (1989) sugere cautela no desenho organizacional, pois algumas vezes, a elaboração dos mecanismos de coordenação pode se tornar um problema, complexificando desnecessariamente o sistema de interdependência.

A seguir, explora-se as estruturas e formas organizacionais que são *locus* destas relações de interdependência, e através das quais se busca alcançar a coordenação.

3.1.2. Hierarquia e formas alternativas

Uma observação fundamental feita pelo mundo organizacional é que as pessoas podem produzir mais se elas se especializarem em suas atividades e então interagirem umas com as outras para atingir os objetivos estabelecidos (Simon, 1979). O problema da coordenação então nasce porque, quando as pessoas são especializadas e necessitam interagir, suas ações e decisões

precisam ser coordenadas para atingir estes ganhos de cooperação e as pessoas devem estar motivadas para realizar suas atividades conjuntas (Milgrom & Roberts, 1992).

Este almejado objetivo de coordenar ações e decisões tem sido apresentado como fruto de pelo menos três tipos de estruturas: a hierarquia, o mercado e as redes (Peters, 1998). A *hierarquia*, através de sua estrutura formal de papéis e competências rigidamente estabelecidos, promoveria a coordenação, ao "internalizar" as articulações dentro de uma estrutura única e também, através dos mecanismos de autoridade e subordinação, que garantem um maior controle dos comportamentos.

O *mercado* é a alternativa mais comumente proposta para a coordenação não-hierárquica. O pressuposto básico é que a coordenação pode ser conseguida através da "mão invisível " do auto-interesse dos participantes no processo de interação. Este tipo de coordenação pressupõe a disposição dos participantes na troca de recursos para atingir níveis mais elevados de bem-estar coletivo (Marin, 1990).

As *redes* são apresentadas como uma terceira forma de se atingir a coordenação, alternativa às duas anteriores. Provan & Kenis (2007) citam a ampla literatura iniciada com Williamson (1975) e afirmam que nestas duas décadas este campo pôde mostrar que o mercado não é a única forma não hierárquica de coordenação e que outras formas de coordenação, tal como as redes, podem igualmente atingir objetivos. A discussão se concentra então em se as redes são simplesmente uma combinação de elementos de mercado e de hierarquia, ou se são uma forma única de coordenação. Segundo os autores, a literatura tende a compreender as redes como uma forma de coordenação distinta, tendo características estruturais, modos de resolução de conflitos e bases de legitimidade próprios.

No contexto da administração pública, Chisholm (1989) afirma que a noção típica de coordenação nos governos é a de uma hierarquia dependente de organismos centrais[53]. De fato, no setor público, existe uma grande gama de relações superior-subordinado entre diferentes níveis, o que caracteriza-o como um sistema hierárquico. Através destas relações busca-se a integração de todo o sistema, ou seja, a coordenação vertical e horizontal, dentro e entre organizações.

[53] Peters (1998) também afirma que a imagem típica de coordenação é como um processo de "cima para baixo ', com agências centrais ou ministérios forçando a cooperação entre organizações subordinadas. O autor destaca porém, que, na prática a coordenação é muitas vezes uma função de negociações entre os escalões inferiores de organizações em torno de questões específicas ou clientes.

A hierarquia é, como visto no primeiro capítulo, uma das características centrais das organizações burocráticas, o que faz com que freqüentemente se identifique o setor público com este tipo de organização[54] e suas disfunções, como o excesso de burocratização.

No entanto, como citado acima, outras formas organizacionais existem, inclusive no setor público, como complementares ou alternativas à hierarquia burocrática. Christensen *et alli* (2007) destacam a ampla gama de estruturas possíveis entre os extremos das *"flat-structures" x "tall-hierarchies*". Em um extremo está uma estrutura completamente plana ("flat-structure"), que é uma organização sem hierarquia, sem ordenamento superior-subordinado, mas com várias posições e sub-unidades, todas em um mesmo nível[55]. Em outro extremo estão as hierarquias altamente verticalizadas ("tall-hierarchies"), que possuem grande quantidade de níveis de subordinação.

Um aspecto relacionado a esta questão é o nível de *descentralização* de uma estrutura pública. Este aspecto normalmente se refere aos níveis em que as decisões são tomadas, dentro e entre organizações. Numa organização centralizada grande parte das decisões é tomada no nível mais alto, e espera-se que estas decisões sejam seguidas pelos níveis inferiores. Ao contrário, nas organizações mais descentralizadas, boa parte das decisões é delegada a um nível hierárquico mais baixo. Para Milgrom & Roberts (1992), a centralização x descentralização implicam em diferentes níveis de dificuldade para a coordenação e para o uso de informações: nas estruturas centralizadas existe a dificuldade de acesso às das informações locais e nas estruturas descentralizadas há maior dificuldade de coordenação.

Alguns exemplos de diferentes formas organizacionais presentes no setor público (e não exclusivas deste setor) são apresentados por O'Toole (1997). Numa estrutura de *colegiado*, uma diretoria, ou um conselho administrativo pode ser implantado ao invés de ou em complementação à posição de liderança hierárquica. Uma estrutura colegiada pode também ser transversal entre várias organizações, por exemplo, estabelecendo comitês de coordenação que inclui membros de várias organizações, para uma coordenação horizontal entre elas.

---

[54] Com relação às outras características centrais da organização burocrática – formalismo, impessoalidade e administração profissional – pode-se dizer que estão também presentes na estrutura e processos do setor público, ainda que não da maneira ideal como foram descritas por Weber.

[55] Os autores destacam que, na prática, o conceito de *"flat-structures"* também é usado para denominar organizações com poucos níveis hierárquicos verticais.

Um outro exemplo é a estrutura de *matriz*. Nesta forma, uma posição ou sub-unidade é subordinada a diversas unidades superiores simultaneamente. Um exemplo pode ser uma unidade para cuidados da infância num bairro, que é subordinada a um órgão municipal para cuidados infantis, e também subordinado à sub-prefeitura ou regional administrativa de sua área geográfica.

Além disso, nas organizações públicas é comum existirem *arranjos temporários*, como é o caso das *comissões públicas* ou *forças tarefas*, que consistem na formação de equipes para execução de objetivos específicos, de forma que ao se atingir o objetivo o arranjo é desfeito.

Pode-se dizer que as formas organizacionais alternativas apresentadas (colegiados, comitês de coordenação, estrutura matriz, comissões públicas e forças tarefa) são formas de *estruturas de rede* que coexistem com a organização formal hierárquica, e cada uma delas oferece diferentes mecanismos e formas de se atingir a coordenação.

De fato, para se atingir a coordenação é necessária muitas vezes uma complementaridade entre as três estruturas citadas (hierarquias, mercados e redes). Neste sentido, McGuire (2006) afirma que a oposição exclusiva entre hierarquia e estruturas horizontais, como as redes, é falsa. O autor refuta a visão de que os processos colaborativos não encontram lugar na estrutura hierárquica, afirmando que uma clara distinção entre hierarquias e redes nem sempre é necessária.

Um exemplo disso é a presença de uma organização líder (ou organização administrativa) dentro da rede, atuando como um controle do sistema ao se posicionar diferenciadamente na estrutura da rede. Outro trabalho sobre redes (Provan e Milward, 1995) afirma que *"a centralização aparece para facilitar tanto a integração como a coordenação da rede, algo que os sistemas descentralizados têm dificuldade de realizar, devido ao número de organizações e articulações envolvidas"* (p.24). Neste contexto McGuire (2006) observa que as características padrão de uma organização hierárquica – especialização, formalização, coordenação – estão incorporadas na capacidade das agências para trabalhar eficazmente em conjunto[56].

[56] Da mesma forma Thacher (2004) argumenta que, na prática, as parcerias entre organizações se assemelham mais à hierarquias incipientes do que a puramente acordos de colaboração em rede. O autor conclui que a orientação da gestão da rede pode ser hierarquicamente focada e regida por procedimentos de comando e controle.

No contexto das diferentes formas organizacionais presentes na estrutura do Estado, insere-se a discussão sobre os *princípios de especialização*, que sub-dividem o sistema organizacional segundo diferentes lógicas, o que naturalmente influencia na capacidade de coordenação. A seguir são apresentados alguns destes princípios, observados no setor público, porém não exclusivamente.

Quadro 3: Princípios de Especialização Organizacional

Princípios de Especialização Organizacional
• *Propósito ou Setor*: neste tipo de especialização as atividades são distribuídas em áreas segundo seu propósito ou setor. Por exemplo, a especialização em ministérios (saúde, educação, agricultura, etc.). • *Processo*: aqui se distribui as atividades segundo o método procedural com o qual as atividades são realizadas. Por exemplo, dentro de um ministério ou município, devem existir distintas áreas para gestão financeira, planejamento, recursos humanos, e assuntos jurídicos. Estes assuntos não são objetivos em si, mas passos no processo de avançar em direção aos propósitos públicos. • *Cliente*: neste tipo, reúnem-se em uma área todas as ações destinadas a um público alvo (infância, mulheres, juventude, idosos, etc.). Aqui, através de articulações colaborativas, busca-se atingir uma perspectiva integrada. • *Geográfico*: este princípio implica que a estrutura organizacional reflete uma divisão territorial. Por exemplo, no Brasil, algumas unidades da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), ou, por exemplo, a divisão em estados e municípios.

Fonte: Christensen *et alli* (2007)

Na análise de Christensen *et alli* (2007), a especialização geográfica torna mais provável a coordenação entre diferentes setores dentro de um mesmo território. A especialização por setor, ao contrário, irá possivelmente aumentar a padronização das políticas nos diferentes espaços geográficos. Já a especialização por cliente, da mesma forma que a geográfica, pode aumentar a sinergia das políticas para diferentes setores (seria este o objetivo da inter-setorialidade). Por fim, a especialização por processo é desejável para dar suporte à formação de expertise profissional, mas pode por sua vez, retirar a atenção dos objetivos centrais da organização.

É importante ressaltar as possíveis dificuldades de coordenação que a implementação de uma política interorganizacional pode encontrar, se a sua concepção entra em choque com as formas de especialização organizacionais. Isto porque, na hierarquia estatal, um nível pode seguir determinado principio de especialização, enquanto outros níveis mais altos ou mais baixos seguem outros diferentes. Por exemplo, pode se tornar difícil lidar com problemas relativos a grupos específicos na sociedade (como a juventude, por exemplo), ou a uma área geográfica (como o semi-árido), se o governo central é largamente baseado no princípio do propósito ou setor. A escolha do princípio de especialização tem, portanto, grande influência na maneira como os problemas são tratados e no conteúdo das políticas, manifestando muitas vezes diferentes concepções sobre as mesmas.

As estruturas e formas organizacionais discutidas neste item dispõem de diferentes mecanismos formais e informais para se atingir a coordenação. A seguir serão discutidas estas duas dimensões – formal e informal – do processo de coordenação.

3.1.3. Coordenação formal x informal

Se a coordenação pode ser buscada através das estruturas organizacionais citadas anteriormente, num nível micro, no interior destas estruturas, ela pode ser fruto de mecanismos formais e informais. Estas diferentes formas de se atingir a coordenação são reflexos da própria natureza das organizações, que como já explicitado no capítulo 1, possui as dimensões formal e informal.

Neste sentido, os *mecanismos formais* de coordenação se apóiam na estrutura formal das organizações, envolvendo as definições formais de papéis e normas a serem cumpridas, bem como as relações e procedimentos pré-estabelecidos pelo desenho organizacional. No entanto, a coordenação também ocorre através da organização informal, na qual têm lugar as relações não previstas, e onde a comunicação ocorre por canais não desenhados intencionalmente – e esta seria a base dos *mecanismos informais* de coordenação.

Alexander (1993) apresenta a formalidade como um fator que influencia na coordenação de redes. Segundo o autor, as redes formais podem ser aparentemente mais fáceis de gerenciar, mas suas conexões mecânicas podem realmente torná-las menos previsíveis e gerenciáveis. Com

relação aos mecanismos formais, Alexander cita o uso de regulamentação, planejamento e dos contratos formais.

A regulamentação pode ser uma forma de se obter coordenação, através do estabelecimento de regras e normas formais, sejam elas leis, ou estatutos organizacionais. Atualmente é cada vez mais comum que os governos usem deste tipo de mecanismo para controlar os comportamentos de organizações de um dado setor, através da criação de agências de regulação, por exemplo, para o setor elétrico, de telecomunicações, entre outros. No entanto, dependendo do contexto, tal mecanismo pode ter seu campo de ação limitado, pois quando se trata da formação de redes, pode não ser possível que um mandato tenha poder de subordinar as diferentes organizações às regras e sanções por ele determinadas (Peci, 2002).

O planejamento pode ser visto como um mecanismo de coordenação, na medida em que busca alinhar objetivos e meios, visando a consecução de um determinado fim. Na concepção de Simon (1979), a coordenação aparece intimamente relacionada ao processo de planejamento. Para este autor, os elementos fundamentais da coordenação são: 1) um plano de ação deve ser desenvolvido, 2) este plano de ação deve ser comunicado às partes que o executarão, 3) o plano deve ser aceito por todas as partes. Além disso, destaca ser necessário o processo de aquisição de informação, anterior à elaboração do plano.

No entanto, o planejamento é expressão de um momento *anterior* à ação, e não garante *em si* que haverá coordenação no momento da ação (implementação). Logicamente, como já citado, o fato de o planejamento se desenvolver de forma interdependente entre as diferentes organizações, é um bom indício de que a coordenação de suas ações será potencializada.

Os contratos formais são formas bastante utilizadas para se obter a coordenação formal. Estes instrumentos podem englobar os tipos de ações que cada agente deve executar, pagamentos que devem fluir de um para o outro, regras e procedimentos que serão usados para decidir questões futuras e o comportamento que cada um pode esperar do outro (Milgrom & Roberts, 1992).

Em princípio, num *contrato perfeito* tudo estaria perfeitamente previsto e o problema da coordenação estaria resolvido. No entanto, na realidade a previsão é limitada, a linguagem é imprecisa, e o *enforcement* do contrato também é, ou seja, os contratos são *incompletos*. Não há como abarcar todos os contingentes, pois, freqüentemente, não se podem prever as circunstâncias

futuras, e as partes devem achar meios de se adaptarem à nova realidade (Milgrom & Roberts, 1992).

Neste sentido, Chisholm (1989) afirma que os mecanismos formais apresentam falhas na consecução da coordenação. Em suas palavras:

> *"existem falhas endêmicas e pervasivas da organização formal como instrumento de coordenação, que podem resultar em parte da inevitável impossibilidade de se especificar todos os padrões, regras de comportamento e relacionamentos para uma dada organização."* (p.31)

Baseado na concepção de Simon descrita acima, Chisholm destaca as falhas que os mecanismos formais possuem em cada um dos componentes da coordenação, explicitados na tabela abaixo.

Tabela 2: Falhas dos mecanismos formais de coordenação

Componente da coordenação	**Falhas**
Desenvolvimento do plano de ação	Construção de coalizões, Construção de interesses comuns
Comunicação do plano de ação	Canais incompatíveis Canais incompletos, Canais lentos
Aceitação do plano de ação	Construção de coalizões Inabilidade de expansão da zona de aceitação
Coleta das informações essenciais	Canais incompatíveis Canais lentos Inabilidade de captar informações confidenciais

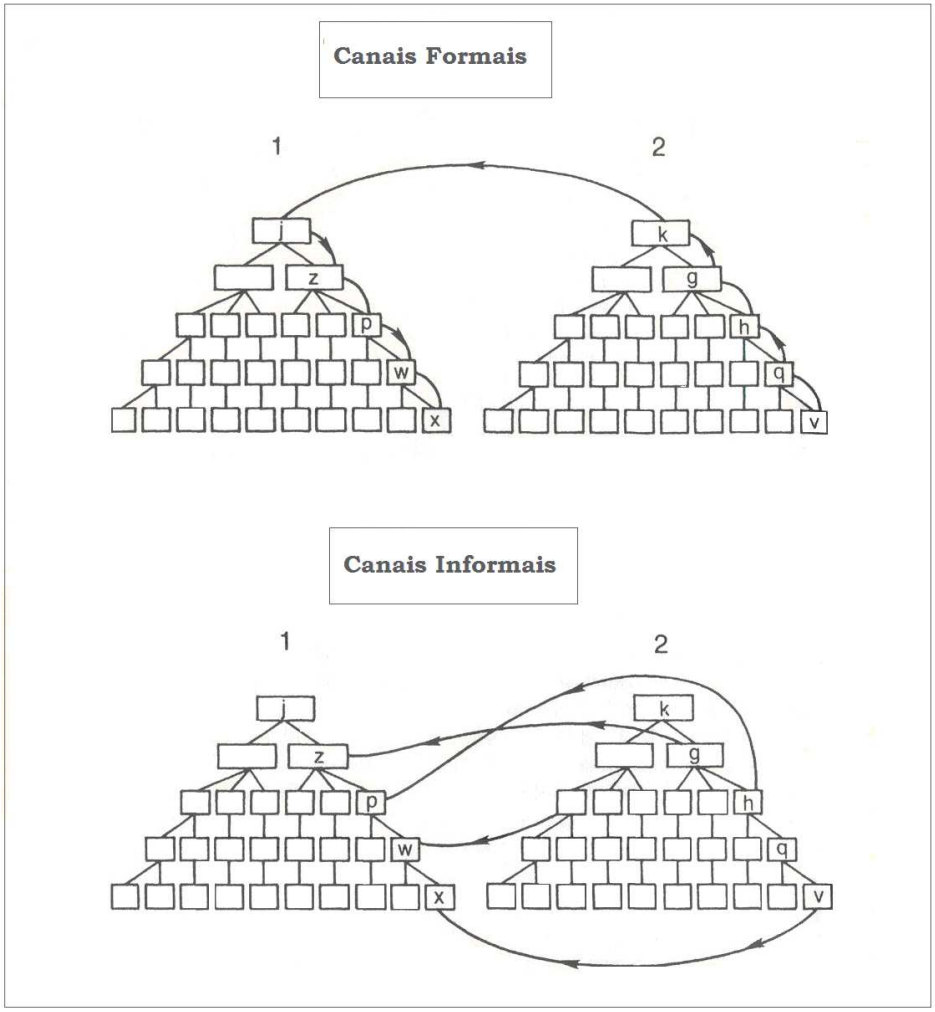
Fonte: Chisholm (1989)

Chisholm aponta para a limitação dos canais formais de comunicação e defende que um dos pontos cruciais da coordenação é desenvolver os interesses comuns ou os propósitos comuns, e que os mecanismos formais são falhos em desenvolver tais valores. Da mesma forma, o autor destaca a incapacidade de coordenação dos sistemas formais de controle (como sistemas gerenciais rígidos) em ambientes que apresentam grande desacordo e conflito. Em sua visão estes sistemas não são capazes de resolver os conflitos e, a menos que se desenvolvam mecanismos informais de barganha e acomodação, a organização estará incapacitada de atingir seus objetivos.

Outra inadequação do sistema formal apresentada por Chisholm é a *lentidão.* Segundo o autor, os mecanismos informais funcionam mais rapidamente do que os seus análogos formais, devido também a uma reserva de confiança existente entre os indivíduos envolvidos (aqui, mais uma vez se destaca o papel da confiança na busca por coordenação). Além disso, o autor salienta que muitas vezes os canais formais simplesmente não existem: por exemplo, pode não existir um canal formal entre a pessoa que necessita de uma informação, e a pessoa que a tem.

Assim, o problema da comunicação e gestão da informação emerge como central neste contexto. Certas informações são essenciais à tarefa da efetiva coordenação, mas os sistemas formais freqüentemente são falhos em obtê-las. Isto porque geralmente a informação mais importante para a coordenação é potencialmente perigosa para os que a fornecem, por se tratar freqüentemente de detecção de falhas, especialmente se algum tipo de punição é prevista. Sob este aspecto os mecanismos informais, baseados em relações de reciprocidade, seriam mais eficientes. Além disso, enfatiza-se que pelos canais formais de comunicação, a informação pode passar por alguns níveis hierárquicos desnecessários antes de chegar ao destino final (como mostra a figura 6). Já nos canais informais, as pessoas que precisam falar umas com as outras, simplesmente fazem isso, diretamente (Chisholm, 1989).

Figura 6: Canais Formais e Informais de Comunicação



Fonte: Chisholm (1989)

Neste sentido, o desenvolvimento de *mecanismos informais* está, muitas vezes, associado às inadequações e falhas no sistema formal. Segundo Simon (1979), a incompletude dos planos formais cria um "vácuo" que contribui para que os membros de uma organização gradualmente desenvolvam padrões de comportamento e relacionamentos uns com os outros.

Os mecanismos informais são compostos de canais informais e normas de comportamento que derivam dos processos cotidianos de ajuste mútuo que estão presentes em todos os sistemas organizacionais. São canais de comunicação informais, barganhas, normas de reciprocidade e acordos informais que contribuem diretamente e indiretamente no processo de coordenação.

No entanto, os mecanismos informais também possuem falhas e desvantagens, sendo uma delas a sua natureza pessoal. A natureza pessoal dos sistemas informais significa que o favoritismo irá acontecer em comunicações e negociações. Além disso, esta natureza pessoal pode implicar que as informalidades sirvam a fins pessoais em primeiro lugar e a fins profissionais em segundo lugar. Chisholm (1989) admite que o uso da organização informal para proteger ou fortalecer a posição pessoal e o poder, é um fenômeno comum.

Outra desvantagem dos mecanismos informais é o tempo necessário para o seu desenvolvimento, na medida em que a organização informal leva tempo para evoluir até efetivos mecanismos de coordenação. Assim, os mecanismos formais são superiores aos informais quando se trata do tempo necessário à sua consolidação. No caso interorganizacional, os laços informais são desenvolvidos através de um amplo processo de tentativa e erro e é necessário tempo para se desenvolver a confiança mútua (Provan & Kenis, 2009).

Também existe o problema da obscuridade dos mecanismos informais, já que nem sempre as relações informais são explícitas, fazendo com que da perspectiva gerencial, estas relações estejam fora de controle. A obscuridade dos mecanismos informais também gera um problema de *accountability:* na medida em que a accountability exige o acesso e responsabilização dos centros de tomada de decisão, este acesso pode ser prejudicado se as decisões estão sendo tomadas, na prática, informalmente (Chisholm, 1989).

Por fim, uma ambigüidade é observada nas barganhas informais**:** os acordos informais entre organizações estão sujeitos a diversas interpretações (Milgrom & Roberts, 1992) e muitas vezes são dependentes das pessoas que originalmente os firmaram (Materlane, 1991). Ou seja, o acordo pode perder o significado quando as pessoas em questão saem da negociação.

Em síntese, uma gama de capacidades e problemas deriva tanto dos mecanismos formais quanto dos mecanismos informais. Não existem soluções fáceis para estes problemas, bem como não é possível optar exclusivamente pelo sistema formal ou informal. Trata-se então de avaliar os custos e benefícios de cada um dos mecanismos e a possibilidade de uso dos mesmos segundo os diferentes contextos.

A discussão dos mecanismos formais e informais de coordenação nos encaminha à inserção das instituições na presente discussão, dimensão explorada no próximo item.

3.1.4. Coordenação e instituições

A discussão apresentada no capítulo 1, busca embasar a visão de que fenômenos como a construção de convenções e normas, o compartilhamento de lógicas e valores e a institucionalização de comportamentos possuem impacto significativo sobre o processo e sobre os resultados de coordenação. Esta perspectiva foi confirmada pela discussão do item anterior sobre a relevância dos canais formais e informais de coordenação. Assim, torna-se visível que a coordenação também pode ser vista pelo enfoque institucional. A seguir acrescentam-se alguns argumentos que confirmam esta hipótese básica do presente trabalho.

Para Chisholm (1989), uma parte importante da coordenação é estabelecer processos de tomada de decisão que sejam essencialmente contínuos, estáveis e duradouros. Em sua visão, em parte, estes processos são determinados pela estrutura formal, mas freqüentemente o são de maneira incompleta, de forma que uma efetiva coordenação dependerá do desenvolvimento de convenções e normas informais que se consolidam através da interação grupal, socialização e experimentação[57].

Segundo o autor, tais convenções limitam o escopo de conflito e a extensão de questões a serem consideradas, estabelecendo expectativas de comportamento e delimitando os tipos de fatores levados em conta nas decisões. Em suma, elas provêm uma fundação e contexto para a coordenação.

Neste sentido, Heymann (1973) argumenta que a motivação para coordenar (por exemplo, a coesão de interesses) é necessária, porém não suficiente para que a coordenação realmente aconteça, e que alguns tipos de convenções e regras gerais são essenciais. Neste sentido, a outra condição necessária além da motivação é a real capacidade de coordenar, que é fornecida pelas convenções e regras informais.

Na pesquisa de Chisholm (1976) os resultados mostram que a pouca estrutura e procedimentos formais encontrados na comissão gestora – o que gerava certa confusão sobre quais pessoas tinham quais responsabilidades, e quais procedimentos deviam ser seguidos – era complementada por um extensivo conjunto de normas informais que eram amplamente compreendidas pela equipe. Para o autor, a dificuldade da consolidação de tais normas envolve o confronto dos diferentes interesses e formas de operação das agências, no entanto, uma vez que

[57] Na presente discussão, não serão feitas diferenciações conceituais entre **normas** e **convenções**. No capítulo 1 apresentamos uma definição de normas, no entanto aqui ambas serão tratadas como tipos de instituições.

os procedimentos padrão foram estabelecidos, eles se aderem estreitamente e por isso contribuem para uma coordenação mais eficaz.

Retomando a idéia da importância dos processos decisórios para o estabelecimento da coordenação, torna-se útil o conceito de "premissas decisórias", de Simon (1979). O autor afirma que toda decisão possui uma "premissa ética preexistente" (também chamada de "premissas decisórias"), pois a decisão não se fundamenta somente nos *fatos*, mas nos *valores*. (p.47). Em sua visão, os fatos são verificáveis na realidade, os valores não são, são *imperativos* (tal coisa "*deve ser"* de tal forma, pois "*isso é bom...*"). Assim, se um processo decisório tem como premissas elementos de valor, na medida em que estes valores convergem, as decisões também irão convergir e a coordenação será beneficiada.

De fato, Chisholm (1989) sugere que premissas decisórias similares facilitam a coordenação, tanto diretamente, como indiretamente. Para o autor elas amenizam o conflito quando duas organizações se juntam, provendo uma fundação para a discussão, na qual algumas questões simplesmente são removidas da disputa. Além disso, premissas decisórias compartilhadas podem fornecer uma abordagem de problemas de tal forma similar, que nenhuma ou pouca discussão é necessária para uma efetiva coordenação. Seria uma "coordenação através da padronização" (como descrita por Thompson, 1974). De forma similar, Lindblom (1965) afirma que um "*background comum*", bem como os treinamentos e a tradição profissional entre os gestores, irá dar suporte a alguns padrões comuns para guiar as decisões da agência.

Gupta (1994) corrobora esta visão, afirmando que se existe uma lógica comum entre as organizações, é mais provável que a coordenação ocorra sem o uso de autoridade, e, se as organizações partilham valores comuns da política também é provável que a coordenação ocorra com menos interrupção das rotinas organizacionais.

Esta relação entre coordenação e instituições é o foco central desenvolvido por uma escola institucionalista que surge na França no final dos 1980s[58]. Dequech (2011) elabora uma síntese das idéias fundamentais desta escola, conhecida como a "*escola francesa das convenções*", aqui referida como escola convencionalista.

Segundo o autor, a escola convencionalista tem uma preocupação central com os requisitos da coordenação. A idéia principal desta abordagem é a de que coordenar o

[58] Segundo Dequech (2011) a difusão desta escola permaneceu relativamente restrita devido ao fato de suas publicações serem em grande maioria na língua francesa.

comportamento dos atores não é geralmente possível sem coordenar seus julgamentos e suas interpretações (Bessy & Favereau, 2003 *apud* Dequech, 2011). Neste sentido, as convenções possuem grande relevância. Argumenta-se que as convenções estabelecem um "contexto comum": um conjunto de pontos de referência que vão além dos atores enquanto indivíduos, mas que estes constroem e compreendem no curso de suas ações. São pontos de referência para avaliar a situação e coordenar com outros atores. Assim, as convenções envolvem hipóteses formuladas por pessoas com respeito ao relacionamento entre suas ações e as ações daqueles de que dependem para realizar seus objetivos. (Storper & Salais, 1997 *apud* Dequech 2011).

No entanto, esta abordagem não exclui os conflitos provenientes de uma situação de coordenação: segundo Boltanski & Thévenot (1999 *apud* Dequech, 2011), algumas vezes na vida social existem "momentos críticos", quando pessoas que estão fazendo coisas juntas e que precisam coordenar suas ações, não conseguem compartilhar seus julgamentos. Na visão dos autores, as pessoas raramente ficam caladas nestes momentos, freqüentemente elas argumentam, e uma disputa ganha espaço, com a troca de críticas, queixas e acusações. Esta disputa envolve um desacordo sobre o peso relativo ou valor dos diferentes objetos presentes na situação. Assim, a escola convencionalista reivindica a necessidade das convenções de passar por recorrentes testes de legitimação, durante os quais elas são confrontadas com outras alternativas (Dequech, 2011).

3.1.5. A impossibilidade de uma "solução ótima" de coordenação

Dadas as limitações em se padronizar e institucionalizar os comportamentos, expressas na incompletude dos mecanismos formais e informais de coordenação, e no contexto de incerteza e conflitos que pode envolver a interdependência, pode-se dizer que não existe uma "solução ótima" para a coordenação de um conjunto de organizações.

Uma das situações que pode emergir e que impacta na busca de um nível ótimo de coordenação é a existência *trade-offs* entre a coordenação e possíveis outros objetivos do programa. Chisholm (1989) dá como exemplo o trade-off entre a coordenação e a representatividade. Quando se trata de sistemas multi-organizacionais, a representatividade é um objetivo importante e está relacionada à legitimidade política de todo o sistema. A representatividade está ligada aos pontos de acesso à tomada de decisão que o sistema possui, que

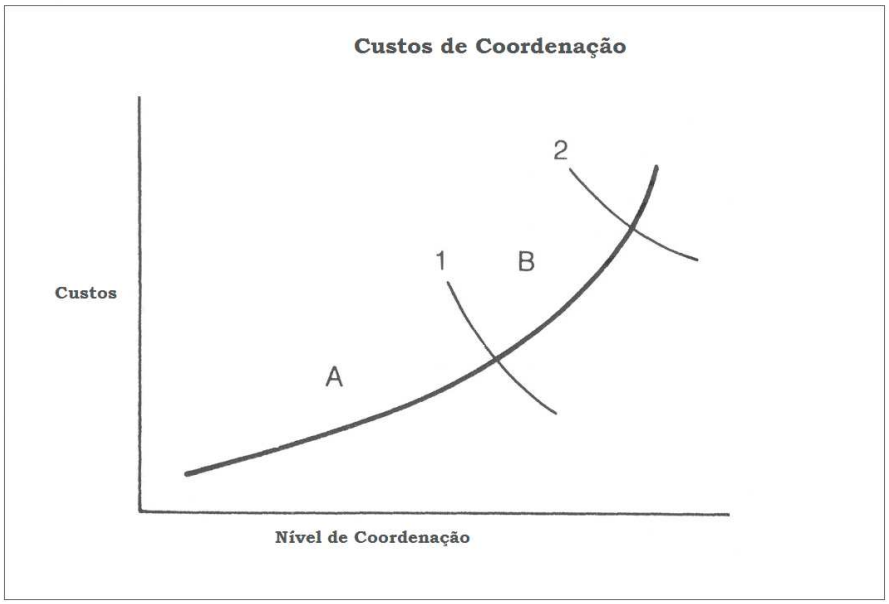
podem ser muitos ou poucos. Se os pontos de acesso à tomada de decisão são muitos, a representatividade é fortalecida, porém isto dificulta a coordenação, e vice-versa.

Neste sentido, Peters (1998) reafirma que o processo de coordenação possui uma natureza política muito explícita, que faz com que a coordenação das políticas não seja meramente uma questão de racionalidade, mas um exercício de intensa participação política, manifesto nas negociações, barganhas e conflitos já explorados no âmbito das redes e arranjos organizacionais. Esta natureza política é muitas vezes o fator preponderante que limita o alcance de níveis mais altos de coordenação.

Neste contexto de conflitos e negociações, cada problema de interdependência pode ser concebido como tendo uma gama de soluções de coordenação, cada uma caracterizada por uma distribuição particular de custos e benefícios para as diversas partes envolvidas. Dependendo desta distribuição de custos e benefícios o processo de coordenação será mais ou menos facilitado. Em situações muito assimétricas (por exemplo, quando alguns só possuem custos e outros, só benefícios), a coordenação não ocorrerá voluntariamente, mas somente por mandato de uma organização externa (Provan & Kenis, 2007).

Assim, não há uma solução única para o problema da coordenação, há uma solução *possível*, ou seja, um nível satisfatório de coordenação. Chisholm (1989) conclui que os *custos* de coordenação não possuem uma função linear com os *níveis* de coordenação, e sim uma curva como apresentada na figura 7. Na seção B da curva, cada acréscimo adicional de coordenação custa substancialmente mais que o mesmo incremento adicional na seção A, onde a linha 1 representa um nível teoricamente satisfatório de coordenação, definido por uma aceitável distribuição de custos e benefícios para as partes. A linha 2 representa teoricamente o que poderia ser o nível "ótimo" de coordenação. É muito custoso (quando não impraticável) mover o sistema da linha 1 para a linha 2 da curva: incrementos adicionais na coordenação podem não ser desejáveis à luz de possíveis trade-offs com outros importantes objetivos e frente à interesses prevalecentes.

Figura 7: Custos de Coordenação



Fonte: Chisholm (1989)

A impossibilidade de se atingir um nível ótimo de coordenação, demonstra que, como afirma O'Toole (1984), a despeito de todos os esforços de coordenação, parte do problema da implementação interorganizacional é insolúvel.

Estes argumentos esclarecem que a coordenação não é meramente uma questão de comunicação, interação ou articulação, mas uma questão de conflitos e de poder. Na mesma linha, Chisholm (1989) afirma ser ilusória a visão de que todos os problemas de coordenação possam ser removidos.

Nas palavras de Seidman (1980, *apud* Chisholm, 1989:7): *"quando o conflito resulta de confrontos nas missões estatutárias ou em diferenças nos mandatos legislativos, ele não pode ser resolvido pela "mágica da coordenação". Muitas vezes doenças orgânicas são diagnosticadas como simples casos de coordenação inadequada"*.

3.2. Um Referencial Analítico para a Coordenação de Políticas

3.2.1. Metodologia

O método para se obter o referencial analítico a ser apresentada neste terceiro capítulo, possui duas etapas. A primeira delas constitui a análise da literatura nos diferentes campos temáticos já apresentados, que forneceu uma gama de elementos relacionados à coordenação. Os elementos obtidos na literatura foram organizados em uma estrutura analítica preliminar.

A segunda etapa foi a realização de um workshop ou painel de especialistas, no qual foi apresentada a estrutura analítica preliminar e discutidos os elementos retirados da literatura.

3.2.1.1. Workshop sobre a Coordenação na Implementação de Políticas

Como forma de consolidar o quadro analítico preliminar, foi realizado o ***"Workshop sobre a Coordenação na Implementação de Políticas"***, durante o qual as idéias e elementos teóricos da presente tese foram discutidos[59].

O evento ocorreu no dia **20 de Maio de 2011** no **Instituto de Economia da Unicamp** e contou com a participação de **23 especialistas**, acadêmicos e gestores de políticas. Os especialistas fazem parte de uma gama de organizações relevantes para o tema:

- **MDS – Ministério do Desenvolvimento Social**
- **MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário**
- **BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**
- **CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos**
- **AJA – Consultoria**
- **INCT-PPED – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento**
- **PMC – Prefeitura Municipal de Campinas**
- **PMP – Prefeitura Municipal de Piracicaba**
- **UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro**
- **NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp**
- **UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas**

[59] Em anexo se encontra o programa, o material de apoio oferecido aos especialistas e a síntese da discussão do referido evento.

Durante um dia de trabalho, propôs-se uma agenda de discussões em torno do tema da coordenação de políticas, nas quais foram apresentados os elementos teóricos do quadro analítico preliminar.

Num primeiro momento (manhã), os especialistas tiveram a oportunidade de apresentar as suas experiâncias práticas e de pesquisa acerca do tema da coordenação na implementação de políticas.

Na parte da tarde o grupo de especialistas foi dividido em 2 sub-grupos, para um trabalho mais focado no referencial analítico. Neste momento cada participante recebeu planilhas constituídas pelos elementos levantados na literatura (anexo 2)[60] e a partir deste material, cada especialista individualmente preenchia as planilhas conforme as instruções. Foi solicitado que cada pessoa avaliasse a relevância dos elementos apresentados para a coordenação de políticas, podendo, além disso, acrescentar novos fatores relevantes. Após o preenchimento individual das planilhas, foi realizada uma discussão (ainda em sub-grupos) na qual passava-se item por item os fatores das planilhas e buscava-se um consenso sobre a relevância dos elementos levantados, bem como sobre a possível exclusão/inclusão de elementos ao referencial.

Concluídos os trabalhos nos sub-grupos, realizou-se um fechamento com o grupo todo, buscando captar a percepção dos participantes sobre a utilidade e importância do workshop nas suas respectivas áreas de atuação.

A partir das contribuições obtidas no evento, foram feitos ajustes no quadro analítico e acrescentados alguns pontos sugeridos pelos especialistas. Além disso, pôde-se detectar nas discussões o caráter não consensual sobre os fatores que envolvem a coordenação. A discussão constribuiu assim, mais para problematizar as dimensões de análise do que para institui-las ou atestá-las de forma definitiva. Mais adiante, nas discussões de cada eixo analítico, serão apresentados algumas questões polemizadas pelos especialistas.

Assim, o referencial proposto mais adiante é fruto destes dois processos citados, a revisão de literatura e o painel de especialistas.

[60] Em virtude de limitações de tempo, as planilhas apresentadas aos especialistas representavam uma versão resumida da ampla gama de elementos levantados na literatura.

3.2.2. Referencial Analítico

O resultado da união entre as dimensões teóricas exploradas e a sua discussão entre os especialistas, se constitui numa síntese de elementos e hipóteses sobre os determinantes da coordenação, compilados numa proposta de referencial analítico para o estudo da coordenação na implementação de políticas.

O referencial apresentado serve a diferentes objetivos. Em primeiro lugar, ele torna mais evidente, do ponto de vista analítico, os elementos que envolvem a problemática da coordenação (que é sentida e percebida, na prática, pelos que lidam com a política). Em segundo lugar, o referencial pode ser usado como um guia, a auxiliar os responsáveis na busca pelas fontes dos problemas de coordenação presentes em seus programas. Em terceiro lugar, há a possibilidade de, partindo do referencial proposto, se caminhar na direção de uma metodologia para avaliar o processo de coordenação, o que demandaria uma continuidade do presente trabalho no sentido de "descer" para o nível mais concreto das políticas.

Destaca-se assim, que o conjunto de elementos apresentados deve ser tomado como sugestivo, mais do que definitivo, e é certamente não-exaustivo. Além disso, naturalmente, nem todos os elementos citados estão envolvidos em *toda* política ou programa.

A construção do referencial seguiu o itinerário do desenvolvimento teórico, se fundamentando nos grandes temas explorados por este trabalho: os indivíduos, as interações sociais, a organização formal e informal, a rede de organizações, que passam a compor, assim, os ***quatro eixos de análise***. Para cada eixo, foram identificados os ***fatores*** presentes na literatura e que podem ser considerados preponderantes para a coordenação. Para os fatores identificados em cada eixo, foi levantado um conteúdo de informações necessárias para quem busca observar a coordenação de um programa real, aqui denominado ***questões.***

No entanto, antes de adentrar nas perspectivas de cada eixo analítico, propõe-se primeiramente traçar as ***características do programa*** a ser implementado, pois este se constitui o cenário no qual se inserem os referidos eixos.

Em síntese, o primeiro eixo de análise é referente ao ***indivíduo***, gestor da política, em suas características pessoais, inseridas no contexto organizacional. O segundo eixo fundamenta-se na natureza das ***interações sociais*** nos diferentes níveis. O terceiro eixo é focado nas ***organizações*** que fazem parte da rede (sua estrutura formal e informal, o ambiente e a cultura organizacional).

E no quarto eixo, a análise é feita no nível da ***rede***, buscando compreender o arranjo através da qual o programa é implementado.

3.2.2.1. O Programa

Como "moldura" geral do quadro analítico está às características do programa a ser implementado, pois é no contexto e no cotidiano do programa que se manifestam os processos de articulação e coordenação. Mais do que isso, esta caracterização explicita as *especificidades* de cada programa. Apesar do referencial analítico proposto permanecer em um nível "genérico" de políticas, reconhece-se que a coordenação é profundamente afetada e condicionada pelo desenho do programa e pelas condições concretas que cercam sua implementação. Neste sentido, este *framework* do programa explicita a dificuldade de se construir um referencial analítico *geral* para políticas públicas e representa uma forma de embasá-lo numa realidade específica.

Por isso a importância de se ter em conta as características de cada programa antes de iniciar a análise da coordenação, destacando-se a importância de características de sua concepção, como os objetivos (são claros ou não), quais as organizações responsáveis, a definição dos mandatos e responsabilidades (as parcerias são construídas *ex post* ou desde o início?), o financiamento, a governança (explícita e implícita) definida no desenho do programa, ou seja, parâmetros que definem qual o real envolvimento dos vários *stakeholders* na implementação e nos resultados do programa.

Neste sentido, busca-se a seguir destacar as características do programa que são importantes para a análise da coordenação, e que servem de pano de fundo para o aprofundamento dos eixos analíticos.

A caracterização do programa se inicia pelo *marco legal* do mesmo, que revela a base formal que o sustenta e pode também trazer informações sobre as instâncias que comporão sua implementação. As leis, decretos e instrumentos formais que criam e dão forma aos programas, pode ter um maior ou menor nível de detalhamento. A princípio, quanto maior for este nível, mais claras serão as definições de competências, papéis e responsabilidades, aspectos que colaboram com o processo de coordenação.

Em seguida, atenta-se para a questão do financiamento, que pode vir de uma única ou de mais fontes, e isso traz pistas sobre o nível de interdependência entre as organizações implementadoras (a interdependência pode se manifestar em diferentes níveis e um deles é o

financeiro, como será visto mais adiante). Uma das visões seria a de que mais de uma fonte de financiamento traria complicações ao processo de coordenação, no entanto esta idéia foi contestada por alguns especialistas presentes no workshop, que alegaram que o fato de existirem várias fontes de financiamento não atrapalharia *a priori* a coordenação, desde que os recursos fossem disponibilizados no momento certo por cada agência.

O nível de multidisciplinaridade exigido pelos objetivos do programa é também um fator fundamental para a análise da coordenação. Se os objetivos do programa envolvem uma ação marcadamente multidisciplinar, maior será a pluralidade da rede de implementação, trazendo mais desafios ao alcance da coordenação.

Outro aspecto fundamental é a existência de uma forma de gestão definida para o programa, por exemplo, com a composição de um comitê gestor, com representantes das diversas organizações. Espera-se que a existência de uma forma de gestão definida, principalmente se esta for caracterizada por uma representação significativa entre as organizações, favoreça a troca de informações e a gestão conjunta de problemas/soluções do programa, o que representaria ganhos na coordenação[61].

Além da forma de gestão definida, a existência de um *plano* claro e acordado entre as partes, é uma característica que revela um maior nível de articulação formal. No entanto, houve consenso entre os especialistas de que este *não é* um fator fundamental a influenciar a coordenação do programa, enfatizou-se, ao invés disso, a necessidade (mesmo sem um plano redigido) da definição clara de *metas e prazos* para a implementação do programa. De fato, pode haver um grande descolamento entre a formalidade do plano e a dinâmica real de implementação do programa, fazendo com que apesar de formalmente articulada e estruturada, a coordenação do programa seja, na prática, inexistente.

Já a existência de mecanismos pré-definidos de monitoramento e avaliação destaca-se como fonte significativa de melhorias na coordenação do programa, na medida em eles proporcionam a identificação dos problemas de articulação e tornam possível a realização de possíveis ajustes durante o processo de implementação. Além disso, a presença de mecanismos de *accountability* pode ser útil ao prever formas de responsabilização (pessoal e organizacional)

[61] No quarto eixo de análise (redes) esta questão será aprofundada através dos fatores relativos à forma de governança da rede de implementação.

para as ações realizadas. No entanto, tais mecanismos de responsabilização se mostram problemáticos no contexto interorganizacional, como será explorado mais adiante.

Por fim, um ponto acrescentado a partir das contribuições do workshop foi o que se denominou de *"apropriação do diagnóstico e do desenho"*. Seria a prática de disseminar, para todos os envolvidos na implementação, os "porquês" das ações que serão empreendidas, fazendo com que toda a equipe se aproprie do conhecimento que embasa e fundamenta as ações, e assim as pessoas compreendem melhor a inserção da parte que lhe cabe neste quadro geral. Este aspecto foi considerado na discussão como importante para a melhoria do processo de coordenação.

O quadro a seguir sintetiza as características básicas do programa que podem influenciar no processo de coordenação.

Quadro 5: Características do Programa

Programa	Marco legal (legislação, competências)
	Financiamento/Orçamento
	Objetivos / Nível de multidisciplinaridade exigida (complexidade das ações).
	Parceiros envolvidos.
	Governança / distribuição de mandatos e responsabilidades.
	Definição de metas e prazos.
	Existência de mecanismos de monitoramento, avaliação e accountability (mecanismos de responsabilização pelas atividades realizadas).
	Apropriação do diagnóstico e do desenho.

3.2.3. Eixos de Análise

3.2.3.1. O indivíduo na gestão interorganizacional

Com relação aos indivíduos e sua influência no nível de coordenação do programa, alguns fatores foram identificados como possíveis determinantes. Destaca-se que alguns deles não tratam do indivíduo em si, mas do indivíduo inserido na *organização do trabalho* no interior do programa.

Estes fatores relativos aos indivíduos podem ser divididos em duas categorias: um conjunto de fatores que afetam o desempenho geral do indivíduo – e consequentemente do programa – e um conjunto de fatores que afetam diretamente a coordenação. Os primeiros fatores estão associados à carreira, incentivos, comprometimento, etc. e são importantes na medida em que a coordenação estiver intimamente ligada ao desempenho do programa. Ou seja, se para a realidade de determinado programa, o desempenho geral depende primordialmente da coordenação, os fatores terão maior peso. O segundo conjunto de fatores possui uma relação mais direta com a coordenação. Para fins analíticos esta separação pode ser interessante, no entanto, na realidade concreta da implementação do programa, estes fatores se entrelaçam e se tornam igualmente importantes.

Na primeira categoria destaca-se o *comprometimento* e *satisfação* do indivíduo no seu contexto de trabalho. Na medida em que o comprometimento e a satisfação influenciam no desempenho global do indivíduo – e por conseguinte da organização – tais aspectos possuem impacto (mesmo que indireto) sobre a coordenação. Espera-se, desta forma, que quanto maior o comprometimento e a satisfação do indivíduo envolvido na implementação (e isso envolve o alinhamento entre seus objetivos pessoais e os objetivos do programa, entre outros fatores), mais atento e disponível este indivíduo estará para as necessidades de articulação, mediação e resolução de problemas (requisitos de uma melhor coordenação). Alguns aspectos foram levantados como precursores do comprometimento, como por exemplo, a forma como o gestor vê a organização para a qual trabalha, como ele percebe a extensão em que a organização valoriza suas contribuições e cuida de seu bem-estar (o reconhecimentno que recebe pela participação no programa) e como ele percebe a disposição da organização para emitir atos recíprocos aos seus esforços. Trata-se de elementos que moldam o "ajuste" ou o "intercâmbio" entre o indivíduo e a

organização, ou seja, o indivíduo oferecerá mais, se perceber que potencialmente pode receber mais.

Além disso, outra questão que pode afetar o desempenho global do indivíduo é a sua estabilidade no cargo (tipo de vínculo e de contratos de trabalho). Com relação a este aspecto, se o vínculo com a organização for estável, isso pode trazer vantagens, como por exemplo, o estabelecimento de relações interorganizacionais contínuas e duradouras (o que é favorável à coordenação), mas por outro lado, neste tipo de vínculo é raro que o indivíduo sofra prejuízos por seu mau desempenho, o que pode levar a um menor comprometimento. No entanto, sob este aspecto é necessário ter em conta a multiplicidade de indivíduos envolvidos na implementação, pois é comum que a estabilidade geral do setor público aconteça associada com uma mudança bastante grande de cargos gerenciais, o que torna o cenário da coordenação mais complexo.

Entre os fatores que afetam diretamente a coordenação, ganham destaque as "habilidades colaborativas" dos indivíduos envolvidos: habilidades em mediação e negociação, criatividade, paciência e capacidade para desenvolver consensos em torno de questões importantes. Naturalmente, se os gestores possuem, ou são qualificados e formados para o desenvolvimento de tais habilidades, isto poderá proporcionar ganhos de coordenação para o programa, já que os indivíduos estarão preparados para as situações complexas que as redes interorganizacionais enfrentam. Este fator engloba assim as formações e competências pessoais que os indivíduos possuem e utilizam no contexto da implementação.

Outro fator relacionado ao individuo que afeta diretamente a coordenação foi levantado no workshop. Seria a *rotina de trabalho do indivíduo* responsável pela coordenação da implementação (cargo de liderança). Foi questionado em que medida esta rotina é compatível com a atividade de coordenador do programa. Alega-se, que não raramente o responsável possui demandas burocráticas (cuidar dos convênios, papeladas formais, etc.) que sacrificam a atividade mais importante de coordenação da implementação.

Relacionada à liderança responsável pela articulação interorganizacional, destaca-se a existência de um problema – que pode ser considerado um problema de agência[62] – que é chave para o desempenho e para a coordenação: a atividade da coordenação envolve incentivos de carreira e políticos, que podem produzir desvios. Assim, o indivíduo pode "se coordenar" com aqueles outros indivíduos e organizações que se mostrem mais importante para sua própria

[62] Ver nota de rodapé n. 41.

carreira e não para o sucesso do programa (aqui se insere toda a discussão acerca do self-interest desenvolvida no primeiro capítulo).

Alguns outros fatores individuais foram reconhecidos como relevantes para a coordenação, como por exemplo, a convergência dos valores, crenças e representações simbólicas dos indivíduos envolvidos. Como já foi explicitado, acredita-se que quanto maior a semelhança entre as crenças e valores individuais, maiores os ganhos de coordenação, pois mais convergente será a forma com que os indivíduos vêem a realidade e abordam seus problemas. No entanto, assim como no problema de agência citado acima, estas categorias se tornam extremamente difíceis de serem captadas através de instrumentos de coleta de dados, o que pode inviabilizar sua aplicação prática, (no caso em que o intuito seja analisar uma situação real).

A tabela 1 apresenta os principais fatores e questões que compõem este primeiro eixo de análise.

Tabela 3: Eixo de análise – O Indivíduo na Gestão Interorganizacional

Eixo	Fator	Questões	Observações
Indivíduo	Comprometimento/ Satisfação no trabalho	Como o gestor vê a organização para a qual trabalha?	Este fator se refere à forma como o gestor vê a organização para a qual trabalha, contingência que influencia a sua satisfação no trabalho. A junção das duas medidas: a percepção do indivíduo sobre a extensão em que a organização valoriza suas contribuições e cuida do seu bem-estar e a percepção do indivíduo da disposição da organização em emitir atos recíprocos interfere positivamente no indicador "satisfação no trabalho". Tais categorias estão presentes em Siqueira (2005).
		Como o gestor percebe a extensão em que a organização valoriza suas contribuições e cuida de seu bem-estar? (Percepção do Suporte Organizacional)	
		Como o indivíduo percebe a disposição da organização para emitir atos recíprocos aos seus esforços? (Percepção de Reciprocidade Organizacional)	
		Na percepção do gestor, existe espaço para ele se colocar, para que suas idéias tenham aceitação dentro do programa (mesmo que este não tenha poder de decisão)?	
	Estabilidade de permanência no cargo e Estabilidade da chefia	O gestor tem perspectiva de permanência de longo prazo nesta organização e neste programa?	Estes fatores se referem à estabilidade que o gestor possui em sua equipe de trabalho. Estas categorias se encontram em Milgrom & Roberts (1992), Olsen (1965), Materlane (1991).
		O cargo de chefia ao qual o gestor se reporta possui alta rotatividade?	
	Habilidades colaborativas	O gestor tem capacidade de mediação, negociação, comunicação interpessoal e construção de consenso?	Analisa-se neste fator a disposição e habilidades pessoais para os processos colaborativos. Estas categorias estão presentes em Williams (2002), Bakvis & Juillet (2004), Sproule-Jones (2000), O'Tolle (1986, 1994).
		O gestor tem capacidade de gestão da pluralidade e heterogeneidade, e de construção da confiança?	
		O gestor tem interesse por atividades colaborativas?	
	Rotina de Trabalho / Tempo adicional para atividades de articulação	Que tempo adicional o gestor está dedicando às atividades de articulação?	Esta categoria foi proposta por Peters (1998)

3.2.3.2. As Interações sociais na gestão interorganizacional

No eixo das interações sociais, foram identificados fatores que se referem às interações nos níveis pessoal e grupal (optou-se por inserir as interações interorganizacionais no eixo de análise das redes).

O principal fator referente às interações pessoais foi a existência de laços de confiança, tida como fruto, principalmente das relações informais entre os indivíduos. Este fator foi validado unanimemente no workshop como sendo fundamental para o processo de coordenação. Neste sentido, espera-se que quanto mais consolidada for a confiança, menor será o grau de incerteza nos acordos firmados e mais eficiente será a troca de informações, o que o que certamente melhora a coordenação do programa.

Além disso, identificou-se que as interações são possivelmente influenciadas pela similaridade nas características dos indivíduos – formações e experiências profissionais, idade, e atributos culturais. A hipótese é de que quanto maior a similaridade dos indivíduos, menos conflituosas serão as interações, o que pode ser favorável à coordenação. No entanto, a importância deste fator se mostrou controversa na opinião dos especialistas. Ao mesmo tempo em que um grupo atestou a importância da similaridade para a coordenação, outro grupo considerou-a como tendo pouca relevância. De fato, esta é uma hipótese controversa, que pode ser verificada em alguns casos, mas que não em outros, sendo que é possível que exista uma equipe bastante plural, mas que tenha interações pouco conflituosas.

Outro fator levantado foi a freqüência e proximidade física das interações (contatos presenciais *versus* à distância), que influenciariam no desenvolvimento da proximidade entre os indivíduos. Assim, espera-se que com a maior freqüência e maior quantidade de contatos face a face, haja possibilidade mais amplas de construção de relações informais e de fortalecimento da confiança, o que, como já abordado, seria favorável à coordenação. Além disso, a proximidade entre os indivíduos proporciona o compartilhamento de valores e normas formais e informais, fenômeno também considerado benéfico para a coordenação. Mais uma vez houve algum grau de discordância entre os especialistas acerca deste aspecto. Afirmou-se que ainda que as interações sejam feitas primordialmente à distância, elas podem ser bastante eficiente na produção de resultados de coordenação.

O tamanho dos grupos – equipes gestoras – foi identificado como outro fator a influenciar a natureza das interações. É sabido que o tamanho do grupo altera o impacto das opiniões e interesses do indivíduo no rumo das decisões finais da equipe (em grupos menores, o impacto das opiniões e interesses do indivíduo é maior), o que pode influenciar o seu empenho, sua participação e envolvimento com a equipe. Neste contexto uma equipe de implementação menor favoreceria a coordenação por proporcionar interações onde os indivíduos estivessem mais proximamente envolvidos.

No contexto das interações, fatores como os canais de comunicação, assim como a consulta e troca de informação, se mostraram extremamente importantes. A informação é um elemento fundamental para a coordenação, assim, espera-se que quanto mais amplos e desobstruídos forem os canais de comunicação, de forma mais eficiente se dará a troca de informações o que, sem dúvida, contribui para uma melhor coordenação. Além disso, as interações para troca de informação podem gerar outras rotinas para a realização das tarefas operacionais. Neste sentido, quanto mais institucionalizadas estiverem as interações comunicativas, espera-se uma coordenação mais eficiente para o programa.

Outros dois fatores surgem como fruto das interações sociais: as normas e convenções internas da equipe de implementação (sua coesão ou rivalidades), e relacionado a isso, a existência de panelas e sub-grupos (uma hipótese é que os membros das organizações da rede possam dar origem à sub-grupos dentro da equipe). Sabe-se que os grupos criam uma lógica própria, expresso em suas normas internas, através das quais são estabelecidos padrões aceitáveis de comportamentos. A discordância a respeito destas normas, em alguns casos, leva uma parte do grupo a ter uma conduta defensiva perante a outra, com lógicas e normas diferentes. Neste sentido, a maior rivalidade e a existência de panelas dentro da equipe de implementação são certamente nocivas à coordenação do programa, na medida em que intensifica a assimetria de informação e diminui o grau de confiança, gerando maior incerteza nos acordos firmados.

A influência da rotatividade de indivíduos e da rotatividade da chefia nas interações grupais também se mostra relevante neste contexto. Este fator foi abordado por um outro ângulo no eixo dos indivíduos (vínculo estável com a organização), no entanto lá o foco é a "fidelização" entre o indivíduo e a organização, enquanto aqui o que está em jogo é a estabilidade das relações no interior da equipe. Isto porque, a rotatividade de membros gera uma instabilidade nas relações firmadas através de interações contínuas, levando à quebras de

algumas rotinas anteriormente estabelecidas, o que pode prejudicar a coordenação. Por outro lado, se as relações no interior da equipe são conflituosas e a confiança não está consolidada, a entrada de novos membros pode afetar positivamente a construção de novos padrões de interação favoráveis à coordenação. Já com relação à chefia, o fato dela ter uma rotatividade alta pode representar uma perda para a coordenação, na medida em que gera uma falta de continuidade nos processos decisórios e de construção da confiança entre a liderança e os membros da equipe.

Por fim, vale evidenciar uma ligação entre as interações sociais e o desenho do programa: se o programa foi concebido de forma mais participativa, os indivíduos envolvidos provavelmente tiveram mais oportunidade de desenvolver relações de confiança e de construir conjuntamente as normas e valores que nortearão o processo de gestão da política.

A seguir apresenta-se a tabela que sintetiza este segundo eixo de análise.

Tabela 4: Eixo de análise – As Interações Sociais na Gestão Interorganizacional:

Eixo	Fator	Questões	Observações
Interações sociais	Interações informais	Existem relações extra-oficiais entre os membros da equipe?	Estes fatores, relativos às *interações pessoais*, buscam mapear a gama de interações sociais presentes no cotidiano da equipe de implementação. Busca-se identificar os canais formais e informais de interação, bem como os laços de confiança construídos. Analisa-se também se o contato é próximo (face a face) ou mais distante e a similaridade entre os membros da equipe. Estas categorias estão presentes em Brass *et alli* (2004), Chisholm (1989), Agranoff & McGuire (2001), Bakvis & Juillet (2004), Huxham (2003).
	Similaridade	Idade, formação profissional, tempo de experiência e áreas de interesse dos membros da equipe	
	Distância/ proximidade	Qual a proporção entre o contato face a face x interações à distância?	
	Confiança	Percepção da existência e desenvolvimento de laços de confiança entre os membros da equipe	
	Interações indivíduo-grupo x tamanho do grupo	Percepção do indivíduo se suas opiniões e interesses possuem impacto no rumo das decisões finais da equipe.	Nas interações grupais, importa analisar o tamanho do grupo e o quanto as escolhas e interesses de cada indivíduo influenciam a decisão final do grupo. Além disso, busca-se compreender se existem sub-grupos na equipe. Por fim, avalia-se o quanto a rotatividade de indivíduos altera a dinâmica grupal, suas normas internas, rivalidades e coesão. Estas categorias foram citadas por Olson (1965), Brass et alli (2004) e Chisholm (1989).
	Sub-grupos/ coesão grupal	Existem sub-grupos (panelas) dentro da equipe? Qual a origem dos sub-grupos (tarefas, relações informais)?	
	Rotatividade	Percepção de alterações nos laços do grupo com a entrada e saída de indivíduos	
		O cargo de chefia ao qual o gestor se reporta possui alta rotatividade?	
	Comunicação	Formas de comunicação e pactuação entre as organizações	Este fator busca identificar a consolidação de rotinas de interação, caracterizadas principalmente pela dinâmica comunicativa, através da identificação da emergência de padrões de interação, tanto com relação à comunicação e consulta, como na realização das tarefas operacionais. A hipótese é que a emergência destes padrões favoreça a coordenação da implementação. Tais questões foram abordadas em Chisholm (1989), Provan & Kenis (2007).
		Emergência de padrões de comunicação/ consulta pelos membros da equipe	

3.2.3.3. A organização na gestão interorganizacional

Dentro do eixo analítico da organização, os fatores que podem afetar a coordenação se relacionam tanto à sua dimensão formal (hierarquia, princípios de especialização, formalismo, impessoalidade, etc.), quanto à sua dimensão informal, como a cultura organizacional.

Com relação aos aspectos formais da organização (estrutura organizacional, formalismo, impessoalidade), pode-se dizer que até certo nível eles são favoráveis à coordenação, oferecendo uma base para que as interações se consolidem. Por exemplo, uma estrutura clara e formalmente definida de papéis, pode contribuir para a coordenação do programa, da mesma forma que alguns instrumentos formais de registro contribuem para a organização das informações. No entanto, se estes instrumentos formais se descolam de sua finalidade e passam a ser *um fim em si próprios*, estabelece-se a "disfunção burocrática", na qual o excesso de papéis e procedimentos formais atrapalha a gestão eficiente e a coordenação do programa[63].

Durante a discussão do workshop, debateu-se sobre a importância e o impacto do desenho formal de cada organização para a coordenação na rede de implementação. A discussão levou à questionamentos sobre o nível em que a estrutura organizacional influencia na dinâmica geral da rede. Houve os que alegaram ser grande esta importância, afirmando que as características formais da organização impõem restrições e oportunidades à coordenação da rede. Já outros, afirmaram ser menor este impacto, inferindo que os aspectos informais como a cultura da organização possuem maior impacto sobre a coordenação da rede. Além disso, ainda que alguns mecanismos formais tenham sido considerados favoráveis à coordenação, se questionou a premissa de que o formalismo (o nível em que as regras e procedimentos são formalizados por escrito) possa auxiliar no alcance da coordenação. Nesta discussão, mais importância foi dada para o nível em que a autoridade, no interior do programa, está baseada nos cargos e não nos indivíduos (o que garantiria uma melhor coordenação, mesmo no contexto de rotatividade de gestores).

Já com relação aos fatores informais, o que mais se destaca é a cultura da organização, que foi considerada consensualmente como um fator de relevância alta pelos especialistas. A cultura da organização dá forma aos valores e normas informais que ditam o comportamento "adequado" e o que é "tido como dado" naquele ambiente. Esta cultura pode ou não ser uma cultura colaborativa.

[63] Ham & Hill (1993) afirmam que o termo burocracia tem sido freqüentemente usado para denotar uma idéia de organização desnecessariamente amarrada por procedimentos rotineiros, complexos e protelatórios, ainda que legais.

Sem dúvida, se a organização possui uma cultura colaborativa, os seus processos administrativos serão mais adaptados à ação conjunta, processos estes, que podem ser fruto da experiência passada da organização em trabalhos interorganizacionais (que proporciona uma expertise na gestão de relações de rede, e conseqüentemente, ganhos de coordenação). Da mesma forma, se destaca a importância da existência de programas de treinamento e qualificação dos gestores para a gestão colaborativa, ponto que foi acrescentado ao referencial a partir das contribuições dos especialistas, e que foi tido como elemento benéfico à coordenação.

Um fator de destaque neste eixo das organizações é o alinhamento entre os objetivos e missões da organização participante, e os objetivos do programa. Naturalmente, quanto maior o alinhamento entre os objetivos da organização e os objetivos do programa, melhor aproveitados serão os recursos organizacionais na implementação do programa (mais adiante, no eixo das redes, será vista a importância de *convergência* entre os *diferentes* objetivos das organizações participantes).

Outro fator preponderante é referente aos mecanismos pelos quais a organização influencia nos interesses e escolhas de seus membros, nos quais se mostram importantes os incentivos oferecidos pela organização na busca de alinhar os objetivos pessoais com os objetivos organizacionais. Categorias gerais destes incentivos podem ser: existência de planos de carreira e projeção (promoções), ou de incentivos monetários (mérito), ou de investimento em capital humano (programas de formação). Em contrapartida, também se mostra significativo, dentro dos mecanismos de *enforcement,* o estabelecimento pela organização de possíveis prejuízos para o gestor com mau desempenho. A presença e o caráter destes mecanismos de influenciação moldam o comportamento dos membros da organização envolvidos na implementação do programa, podendo, desta forma, conduzir os trabalhos conjuntos a uma maior ou menor coordenação.

Um fator adicional relativo á organização foi acrescentado pelos especialistas do workshop: seria a existência de mecanismos organizacionais para o fortalecimento dos laços de confiança entre os gestores, o que traz benefícios para a coordenação.

A seguir, a tabela apresenta os fatores e questões deste terceiro eixo de análise.

Tabela 5: Eixo de análise – A Organização na Gestão Interorganizacional

Eixo	Fator	Questões	Observações
Organização	Estrutura organizacional	Sub-unidades e princípios de especialização	Este fator visa mapear as estruturas formais de cada organização da rede, bem como sua missão e seus níveis de especialização, formalismo e impessoalidade. Tais aspectos estão presentes em Christensen et alli (2007), Motta & Bresser Pereira (1980), Weber (1991).
		Posição da sub-unidade na rede	
	Missão/Objetivos	Missão e objetivos primários da organização (coesão com os objetivos do programa)	
	Formalismo	Nível em que as regras e procedimentos são expressos por escrito	
	Impessoalidade	Nível em que a autoridade está baseada nos cargos e atribuições formais	
	Cultura Organizacional	Valores e normas informais que ditam o comportamento "adequado". O que é "tido como dado" naquele ambiente organizacional?	Esse fator busca esboçar o ambiente organizacional em seus atributos subjetivos, com o intuito de identificar elementos que contribuam ou que sejam empecilhos aos trabalhos colaborativos. Tais referências se encontram em Brass et alli (2004), Chisholm (1989) e Agranoff & McGuire (2001).
		A organização possui uma cultura colaborativa?	
	Experiência passada	Experiência passadas de colaboração, experiências de outros trabalhos em rede	Este fator leva em consideração as experiências passadas da organização em trabalhos conjuntos. A hipótese subjacente é de que as organizações com maior experiência em trabalhos colaborativos, possuem maior probabilidade de êxito na gestão de redes (Kenis & Provan, 2009).
		Duração destes trabalhos em rede (curta, média ou longa duração)	
	Incentivos	Presença de plano de carreira e projeção (promoções)	Busca-se aqui identificar meios que a organização possui para influenciar o comportamento de seus membros, que envolvem os incentivos e desincentivos presentes no ambiente organizacional. Estes aspectos foram abordados por Simon (1979), Milgrom & Roberts (1992) e Olson (1965).
		Presença de incentivos financeiros pelo desempenho	
		Presença de programas de formação contínua (qualificação e treinamento)	
	"Enforcement" / Mecanismos de coerção	Prejuízos pessoais com o fracasso do programa	
	Mecanismos de fortalecimento da confiança	Formas organizacionais de se favorecer a criação e fortalecimento dos laços de confiança.	

3.2.3.4. A Rede interorganizacional

O eixo de análise sobre a rede interorganizacional contempla fatores referentes ao caráter e à dinâmica das relações entre as organizações encarregadas de implementar o programa.

Neste eixo, o primeiro passo é a caracterização da rede de organizações envolvida na implementação: número de organizações participantes, laços hierárquicos e não hierárquicos entre elas (o que define a *forma* da rede). Espera-se que, *ceteris paribus*, quanto maior o número de organizações na rede, mais custosa será a coordenação. A possível pré-existência de laços entre algumas organizações da rede pode ser favorável à coordenação, na medida em que algum tipo de intercâmbio já foi estabelecido entre as organizações, fato que pode de certa forma corroborar a importância das interações repetidas para o estabelecimento da coordenação.

Após uma caracterização primária, busca-se identificar se há uma clara atribuição de papéis entre as organizações participantes da implementação, definindo quais as responsabilidades de cada participante, pois isto é de fundamental importância para o processo de coordenação. Como já foi discutido, esta atribuição de papéis pode ser formalizada ou até mesmo informal, mas para que haja uma coordenação eficiente, a atribuição de papéis e responsabilidades deve ser clara e de amplo conhecimento de todos os participantes da rede.

Outros aspectos se mostram relevantes, e que foram corroborados na discussão com os especialistas são, o processo de formação da rede (voluntário ou por mandato) e a sua forma de governança (mais ou menos centralizada). Com relação ao processo de formação, se a rede foi consolidada voluntariamente, espera-se uma relação mais orgânica e um nível de proximidade maior entre os membros, o que pode favorecer a coordenação. Se, ao contrário, a rede é estabelecida por mandato, através de um processo "top-down", pode ser mais difícil o fortalecimento dos elos e da confiança entre as organizações participantes, dificultando o cenário da coordenação. Logicamente, pode ocorrer de um conjunto de organizações já terem um histórico de trabalhos conjuntos, e serem convocadas por mandato para a implementação de um programa, situação que contradiria o argumento acima.

Com relação à forma de governança da rede, sem dúvida, o nível de centralização da rede possui impacto sobre a coordenação. Segundo a literatura, os custos de coordenação aumentam com a diminuição da centralização do arranjo, ou seja, na forma de governança em que não há

centralização, onde todas as organizações estão no mesmo nível e respondem igualmente pela rede, a coordenação seria a mais custosa.

Relacionado a este aspecto está a possível existência e influência de um órgão central ao qual a rede se reporte e preste contas. A literatura aponta que a existência de um órgão central, com clara definição de autoridade (poder de cobrança) e que dê suporte às atividades de articulação da implementação, se mostra favorável à coordenação do programa. Além disso, a existência de um órgão central irá influenciar em dois outros fatores relevantes para a coordenação: o *accountability* e a avaliação da rede. Os processos de responsabilização e prestação de contas se mostram problemáticos na implementação interorganizacional. Apesar dos mecanismos de *accountability* serem considerados mecanismos que podem auxiliar no processo de coordenação da rede, em alguns casos (em que estes mecanismos se baseiam fortemente na lógica hierárquica), eles podem também se constituir num entrave para as atividades da rede. Na discussão do workshop, a premissa de que o órgão central favorece a coordenação foi contestada, alegando-se que mais importante do que a existência formal de um órgão central, é a existência e freqüência de encontro das diversas instâncias decisórias.

Já existência de uma cultura e de um sistema de normas e valores da rede (fator considerado na literatura como sinal de maturidade das relações interorganizacionais) foi considerado importante pela maioria dos especialistas. Como já foi discutido, num cenário em que há um sistema normativo e o compartilhamento de normas e valores entre indivíduos e organizações, a coordenação do programa é favorecida. Sob este aspecto pode-se analisar a emergência de rotinas em nível de rede, com a consolidação de mecanismos de interação, reuniões, processos de tomada de decisão conjunta, negociações, etc.

Outro fator que se mostrou preponderante para a coordenação e que foi consensualmente validado durante o workshop é o grau de consenso entre os objetivos das diferentes organizações da rede e os objetivos gerais e específicos do programa. Isto porque, se houver um ponto de convergência entre os objetivos das diferentes organizações (logicamente estes objetivos não são iguais), e entre estes e os objetivos do programa, se as organizações compartilham elementos de suas culturas, valores, visão de mundo, etc. têm-se uma maior probabilidade de coordenar suas ações no cotidiano da gestão do programa. Por outro lado, os objetivos e missões organizacionais podem posicionar as organizações em cenários de competição, ou seja, se os objetivos e missões

são muito parecidos, as organizações podem ser alinhadas e ao mesmo tempo competirem pelos mesmos recursos.

Além do consenso de objetivos se mostra importante o consenso acerca dos *meios* pelos quais os objetivos podem ser atingidos (relações de causa e efeito que envolvem as ações do programa). Sem dúvida a coordenação será favorecida pelo maior grau de consenso, tanto nos objetivos, quanto nas relações meio-fins. Além disso, os especialistas destacaram a importância de que a rede disponha de mecanismo*s* para o alinhamento dos diversos objetivos organizacionais (questão semelhante à discussão intra-organizacional), mecanismos estes que proporcionariam *formas de pactuação* entre as organizações.

Neste eixo analítico das redes, a análise da *interdependência* se mostra extremamente relevante. É necessário para esta análise, desvendar em que aspectos e campos (estratégico, financeiro, operacional) as organizações dependem umas das outras para a realização do objetivo do programa e como esta interdependência é gerida pelos mecanismos de coordenação. Propõe-se partir da caracterização das diversas relações interorganizacionais que compõe o arranjo da rede, através de um conjunto de parâmetros, como a centralidade, a conectividade, e existência de panelas, etc, que esclarecem os elos entre as organizações. Os elos representam os canais através dos quais circulam as informações, os bens e serviços, e, portanto, sua compreensão é fundamental para mapear o cenário a ser coordenado. A centralidade mede a organização que se relaciona com o maior número de indivíduos (detectando os atores mais intensamente envolvidos no processo). A conectividade mede se cada organização se relaciona com cada outra organização e as panelas medem se existem organizações que interagem apenas entre si. A partir desta análise pode-se mapear as diferentes interdependências e fluxos que a compõem, com intuito de se identificar os diferentes custos e benefícios destas interdependências para cada organização.

Ainda com relação à interdependência, pode-se identificar em quais dimensões da rede ela se manifesta (apenas no nível operacional, ou também no nível estratégico). Espera-se que a existência de interdependência no nível estratégico, como por exemplo, através de um planejamento no nível da rede, traga benefícios à coordenação do programa, na medida em que permite uma apropriação pelos diversos atores, das relações de mútua dependência e dos empreendimentos que delas resultarão. Por fim, a análise da interdependência proporciona a

identificação das possíveis redundâncias, lacunas, ou incoerências no contexto da implementação do programa, o que é de grande valia para o diagnóstico dos problemas de coordenação.

Por fim, os *recursos humanos* disponíveis na *rede* se constituem outro fator influenciador da coordenação e inclui questões de organização do trabalho como o número de funcionários efetivamente envolvidos na rede, se estes funcionários são *part-time*, cedidos, ou acumulam as funções do programa com outras funções em suas organizações, a proporção entre funcionários permanentes e não permanente, a existência ou não de critérios para inclusão na rede, a formação profissional dos membros da equipe, sua experiência anterior em programas interorganizacionais, e também questões de liderança, como a existência de lideranças informais na rede, a fonte da autoridade da liderança (baseada no cargo ou na pessoa), a, entre outros.

Os fatores relacionados à composição do pessoal e das lideranças da rede têm impacto significativo sobre a coordenação e isto foi atestado consensualmente pelos especialistas, sendo que ganha destaque o fator referente à ênfase dada pela liderança aos processos colaborativos (aqui não se trata somente da rotina de trabalho do *indivíduo* que está na liderança, fator inserido no eixo dos indivíduos, mas na ênfase que este líder *transmite para sua equipe*, na cultura colaborativa que ele difunde).

Acrescenta-se neste eixo de análise, a possibilidade de identificação dos *custos de transação das relações interorganizacionais*, definidos como custos de coordenação, custos de informação e custos estratégicos. Os Custos de coordenação incluem aqueles investidos na negociação, acompanhamento e execução dos acordos. Os custos de informação são associados com a busca e os erros resultantes da organização de informações. Os Custos estratégicos resultam de assimetrias de informação, poder ou outros recursos. Pode-se dizer que um aumento nos custos de informação e nos custos estratégicos levaria a um aumento nos custos de coordenação, e que tais custos podem sinalizar o quão complexo e desafiador é o alcance da coordenação para um determinado programa.

As tabelas a seguir apresentam os fatores deste quarto eixo de análise.

Tabela 6: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 1)

Eixo	Fator	Questões	Observações
Rede	Tamanho	Número de organizações-membro	Este fator visa a caracterização primária da rede.
	Membros	Identificação das organizações integrantes	
	Forma	Laços hierárquicos e não-hierárquicos entre elas	
	Atribuição de Papéis	Existência de uma clara atribuição de responsabilidades entre as organizações	Este fator busca identificar se existe uma atribuição clara de papéis e responsabilidades entre as organizações, fator destacado por Buainain (2006)
		Clareza dos objetivos formulados para todos os envolvidos.	
	Processo de formação	A rede teve sua formação voluntária ou por mandato político?	Este fator caracteriza a origem da rede, se a mesma foi formada voluntariamente, ou foi concebida por decreto ou mandato político, fator destacado por Kenis & Provan (2009).
	Forma de Governança	A forma de governança é mais ou menos centralizada?	Este fator analisa a forma de governança da rede, se esta tem maior ou menos grau de centralização. Uma Categorização de formas de governança foi apresentada por Kenis & Provan (2007). Na governança compartilhada não existe centralização alguma (todas as organizações estão no mesmo nível), já na governança da organização líder, uma organização integrante da rede é responsável pela coordenação e responde pela rede, e por fim, na governança NAO, uma organização administrativa, não participante da rede é encarregada da coordenação e dos processos de articulação.
		Governança Compartilhada/ Governança da Organização Lider/ Governança NAO (Network Aministrative Organization)	

Tabela 7: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 2)

Eixo	Fator	Questões	Observações
Rede	Órgão central	Existência de um órgão ao qual a rede se reporta. Este órgão cobra resultados da rede?	Este fator destaca a possível existência de um órgão central e busca caracterizar seu papel e suas relações com a rede. Este aspecto foi citado por Bakvis & Juillet (2004).
		Existe definição clara da autoridade do órgão?	
		Este órgão apóia as organizações na gestão do programa?	
		Qual a freqüência de encontro das diversas instâncias decisórias?	
	Accountability	Existem mecanismos de responsabilização pelas atividades realizadas?	Este fator atenta para os procedimentos de responsabilização e prestação de contas por parte da rede de implementação. A literatura destaca esta como uma área problemática, principalmente pela falta de mecanismos de responsabilização e pela heterogeneidade de procedimentos de prestação de contas (Bakvis & Juillet, 2004; Sproule-Jones, 2000; O' Toole, 1986; Peci & Lustosa, 2002)
		Quais os procedimentos formais de prestação de contas para os recursos utilizados?	
		Os mecanismos de accountability oferecem problemas para as articulações da rede?	
	Avaliação	Critérios utilizados para a avaliação da rede	Busca-se aqui identificar os critérios de avaliação utilizados, se existe um procedimento avaliativo padrão, ou se cada organização possui formas e critérios diferentes para avaliar a gestão do programa.
	Cultura e sistema normativo	Sistema de normas e valores	Busca-se identificar a existência de valores, crenças e visões de mundo compartilhadas entre as organizações (Tatcher, 2004).
	Alinhamento de Objetivos	Coerência entre as missões das diferentes organizações envolvidas e os objetivos gerais e específicos do programa	Aqui busca-se analisar se apesar das diferenças e heterogeneidade das organizações envolvidas, existe uma coerência e clareza sobre o empreendimento que se deseja realizar conjuntamente. Aspecto destacado por Buainain et alli (2007).
		Consenso entre as relações de causa e efeito que envolvem as ações do programa	

Tabela 8: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 3)

Eixo	Fator	Questões	Observações
Rede	Padrões de Interdependência	Centralidade	Este fator busca desvendar as relações interorganizacionais iniciando por alguns parâmetros apresentados por Salancik (1995), que buscam mapear a dinâmica estrutural da rede. A centralidade mede a organização que se relaciona com o maior número de indivíduos. A conectividade mede se cada organização pode se relacionar com cada outra organização. As panelas medem se existem organizações que interagem apenas entre si. A equivalência estrutural mede se duas organizações interagem com o mesmo conjunto de outras organizações.
		Conectividade	
		Panelas	
		Equivalência estrutural	
		Interdependência no planejamento?	Além disso, analisa-se em que campos e aspectos as organizações dependem umas das outras (na área do planejamento, nos recursos financeiros, nas atividades operacionais, etc.), dimensões apresentadas por Chisholm (1989).
		Interdependência financeira?	
		Interdependência Operacional: Fluxos Operativos: “conexão agrupada” / “conexão sequencial” / “conexão recíproca”	Para o nível operacional usa-se a categorização apresentada por O'Toole (1984) e Sproule-Jones (2000): que define a Conexão Agrupada, onde diferentes unidades organizacionais são, cada uma responsável por uma ou mais atividades do programa; a conexão sequencial, onde o fluxo de trabalho é uma cadeia ligada, e uma atividade não pode ocorrer antes que outras tenham sido executadas e a conexão recíproca, que consiste na troca mútua entre unidades de trabalho.
		Sobreposições/Redundâncias? Lacunas? Incoerências?	A partir das categorias anteriores pode-se identificar a existência de redundâncias, lacunas e incoerências, problemas de coordenação detectados por Peters (1998) e também mapear os custos e benefícios das relações interorganizacionais para cada participante da rede.
		Custos e benefícios para cada organização	

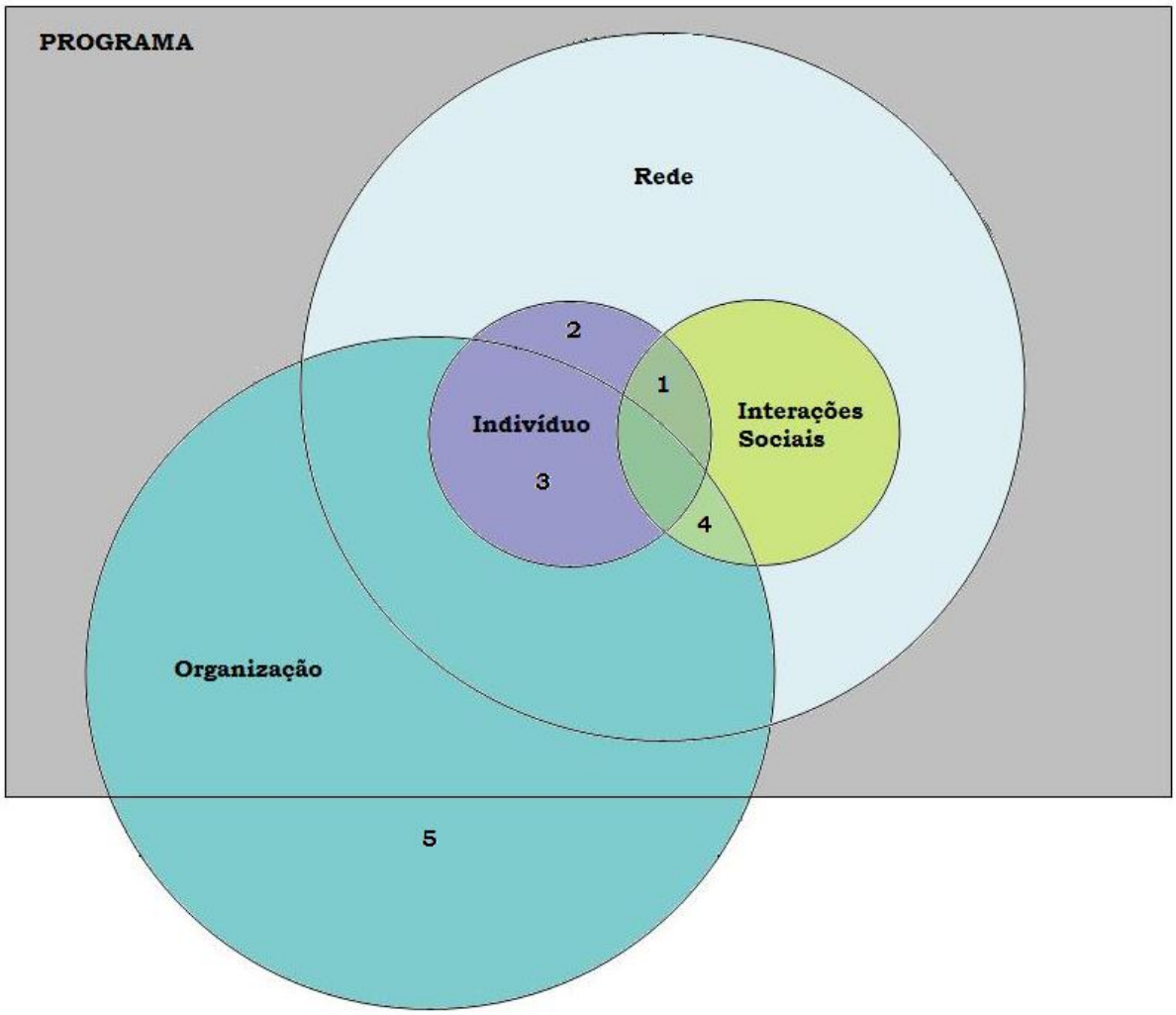
Tabela 9: Eixo de análise – As Redes Interorganizacional (parte 4)

Eixo	Fator	Questões	Observações
Rede	Recursos Humanos	Número de funcionários efetivamente envolvidos na rede de implementação	Este item busca caracterizar os recursos humanos da rede, disponíveis para a implementação do programa. Se mostra bastante importante a caracterização da equipe de profissionais envolvida, bem como de suas lideranças. Busca-se assim, caracterizar a origem das lideranças (formal ou informal), bem como a fonte de sua autoridade (baseada no cargo ou na pessoa que o ocupa), e a ênfase proporcionada aos processos colaborativos (a liderança dá valor às questões horizontais? Incentiva o diálogo e a comunicação?). Estes aspectos foram salientados por Williams (2002), Bakvis & Juillet (2004) e Kenis & Provan (2009)
		Funcionários cedidos, *part-time*, ou voluntários	
		Proporção entre funcionários permanentes e não permanentes (tipo de vínculo com o Estado)	
		Existência de critérios de seleção para participação da equipe	
		Formações profissionais dos gestores	
		Histórico de participação em redes dos gestores	
		Quais as lideranças formais e informais na rede?	
		Qual a origem da autoridade da liderança (pessoal ou impessoal)?	
		A liderança dá ênfase aos processos colaborativos?	
	Custos de Transação	Custos de coordenação / Custos de informação/ Custos de estratégia	Os Custos de coordenação incluem aqueles investidos na negociação, acompanhamento e execução dos acordos. Os custos de informação são associados com a busca e os erros resultantes da organização de informações. Os Custos estratégicos resultam de assimetrias de informação, poder ou outros recursos. Estas categorias foram apresentadas por Ostrom et alli (1994).

3.2.4. Diagrama Síntese

Após a discussão dos diferentes fatores que compõem os eixos de análise e o *framework* de um programa, percebe-se a necessidade de uma síntese que expresse em linhas gerais tudo o que foi apresentado. Nota-se que alguns dos fatores levantados se aplicariam a diferentes eixos, e que algumas vezes uns fatores são decorrentes de outros, ou apresentam relações de influência mútua. Assim, busca-se neste item dispor estes eixos em um diagrama comum, com o intuito de identificar suas relações de continência e complementaridade. A figura a seguir ilustra este diagrama.

Figura 9: Diagrama Síntese para os Eixos de Análise



Algumas observações podem ser feitas a respeito do diagrama:

- ✓ O eixo do indivíduo é formado por fatores que o descrevem inserido na organização. Existe uma intersecção (área 1) entre os fatores relativos aos indivíduos e aos fatores relativos às interações sociais (fatores como a similaridade, a confiança se referem aos dois eixos), no entanto, o primeiro eixo não está totalmente contido no segundo, pois é constituído também de fatores acerca das características pessoais e da relação direta entre o indivíduo e a organização.

- ✓ Pelo fato de os indivíduos estarem interagindo com pessoas de outras organizações, o eixo da organização também não engloba o eixo dos indivíduos totalmente. Este indivíduo está sofrendo outros tipos de influências dos valores, normas e crenças provenientes da rede e externos à organização (área 2). No entanto, a organização define a maioria dos fatores individuais (estabilidade do vínculo, rotina de trabalho, formação de competências), e por isso a área de sobreposição da organização sobre o indivíduo representa a maior parte do eixo individual (área 3).

- ✓ Já o eixo das interações sociais é composto de fatores que descrevem a dinâmica de interações entre os diferentes indivíduos envolvidos na implementação, e que não fazem parte de uma única organização (ou seja, as interações extrapolam o limite da organização). Existe sim uma área de sobreposição entre a organização e as interações (área 4), no entanto é uma área minoritária do universo das interações (a organização determina poucos fatores, entre eles os padrões de comunicação e a rotatividades de indivíduos – supõe-se que são as organizações que nomeiam quem serão os indivíduos a participar da rede).

- ✓ O eixo das redes, por sua vez, engloba completamente os eixos dos indivíduos e das interações (pois os fatores individuais e das interações foram analisados somente dentro do escopo da implementação do programa, e, portanto, da rede).

- ✓ Por fim, o eixo da organização extrapola os limites tanto do eixo das redes, como do *frame* do programa (área 5), pois naturalmente a organização é mais abrangente do que os mesmos (e a natureza *global* dos objetivos, valores e interesses organizacionais afetam a dinâmica da coordenação no interior do programa).

- ✓ Por questões de clareza gráfica não foram inseridos outros círculos representando as demais organizações participantes da rede e do programa, mas isto não representa prejuízo, pois, o intuito da figura é demosntrar a relação entre a natureza *dos fatores* de cada eixo, e os fatores relativos à organização, são os mesmos para qualquer que seja a organização participante.

3.3 Considerações Finais

Este capítulo explorou os aspectos referentes à coordenação, salientando a importância de algumas dimensões para sua análise. A primeira destas dimensões foi a interdependência, e dentro desta, a questão da incerteza nas relações interorganizacionais. Destacou-se que uma das formas de desvendar a problemática da coordenação é um mapeamento das relações bilaterais e multilaterais entre as agências, assim como os custos e benefícios das relações de interdependência para cada um dos participantes. Fica claro assim, que as dificuldades da coordenação não advêm primordialmente do número de organizações participantes, mas da complexidade da interdependência entre elas.

Outra dimensão abordada foi a das estruturas pelas quais a coordenação é buscada: a hierarquia, o mercado e as redes, e além destas formas "puras", uma gama de estruturas híbridas, presentes no setor público e através das quais muitos programas são implementados. Além disso, ganhou destaque a complementaridade entre os mecanismos formais e informais de coordenação, bem como a relação entre a coordenação e as instituições, expressa na influência que a convergência de valores e normas informais possui no processo de coordenação interorganizacional. Assim, um dos desafios da coordenação seria o de coordenar o "modo de pensar" dos indivíduos, pois este processo leva à legitimidade e internalização das regras, e o consenso emerge.

Por fim, destaca-se mais uma vez que não existe uma "solução ótima" de coordenação, levando em consideração as limitações de seus mecanismos, a possível existência de trade-offs entre a coordenação e outros objetivos, e sua inserção em imbricadas relações de poder. Assim, se torna necessário avaliar qual o nível de coordenação *satisfatório* e *possível* em determinada implementação e assumir que existem alguns problemas estruturais para os quais a coordenação não representa uma solução.

Na segunda parte do capítulo foi apresentada uma proposta de referencial para a análise da coordenação, na qual foram estruturados os elementos que surgiram da exploração teórica e foram submetidos à discussão com especialistas durante um painel.

O referencial proposto contém diversas reflexões acerca dos possíveis determinantes da coordenação na implementação de políticas, de seus problemas e desafios em diferentes dimensões. No entanto, tanto a exploração teórica, quanto a discussão extremamente útil do workshop que foi promovido demonstram algumas dificuldades em se definir um referencial analítico em nível geral para a coordenação de políticas públicas. Isto devido as especificidades dos programas e das realidades concretas. Esta dificuldade e os desafios enfrentados pelo referencial proposto serão abordados nas conclusões do presente trabalho, apresentadas a seguir.

CONCLUSÕES

Este trabalho se iniciou com a busca dos elementos que envolviam a coordenação na implementação de políticas, com o objetivo de estruturá-los em uma proposta metodológica que fosse guia para analisar a coordenação. Esteve presente ao longo do caminho que trilhamos a percepção de que o tema envolvia *relações*, elos, enfim, os vínculos que unem elementos dispersos que compõem as ações do setor público.

Já de inicio, a partir da revisão da literatura, ficou clara a importância da *pessoa*, do indivíduo, em todo o contexto social, organizacional e político. Parece óbvio, mas esta constatação foi parte importante do caminho: descobrir e explorar o indivíduo em algumas de suas facetas (estrutura racional, simbologia, interesses, etc.) e ver como todas elas se relacionam em influência mútua com o ambiente sócio-cultural que o cerca, em um processo onde o indivíduo constrói e é construído, no qual ele internaliza valores e também os modifica, como descreve, poeticamente, a canção...

"viver é afinar o instrumento...
de dentro pra fora... de fora pra dentro...
a toda hora, a todo momento...
de dentro pra fora... de fora pra dentro..."[64].

Desta forma, assume-se que o indivíduo é importante, mas o ambiente também o é, e ambos se intercambiam na construção da organização, das políticas, da sociedade.

Assim, quando se discutiu a estrutura cognitiva do indivíduo, seus modelos mentais e construções simbólicas sobre o mundo e sobre a organização, buscaram-se elementos para se afirmar que esta estrutura cognitiva; esta forma de ver e pensar os problemas *afeta a coordenação*. De fato, já no final da tese encontramos a confirmação deste argumento na escola convencionalista francesa, que sustenta que coordenar o *comportamento* dos atores não é geralmente possível sem coordenar seus julgamentos e suas interpretações. Ou seja, a coordenação das "formas de ver" o mundo unifica a "base de referência" sobre a qual são compreendidos os problemas, tornando mais coordenado o solucionamento dos mesmos. Para o contexto das políticas, esta idéia se expressa na reivindicação apresentada pelos especialistas da necessidade de que todos os envolvidos na implementação do programa *"entendessem o que*

[64] Canção Serra do Luar, de Walter Franco.

estavam fazendo", ou seja, na busca por unificar as compreensões e interpretações sobre as ações a serem implementadas, conferindo *sentido* ao papel de cada indivíduo na implementação[65].

Da mesma forma, fica claro que as questões em torno dos interesses e escolhas individuais têm influência na coordenação de atividades, pois como relembram Milgrom & Roberts (1992), os indivíduos precisam estar motivados para se engajarem numa ação conjunta, seja ela dentro de uma mesma organização ou em uma rede de organizações. Em suma, estas questões servem para validar que "o indivíduo importa", e que é possível encontrar nesta dimensão fatores chaves para a compreensão da coordenação de um programa.

Mais adiante apresenta-se a "descoberta" das *interações* enquanto *lócus* da construção dos comportamentos, que são forjados em uma teia de interações entre o indivíduo e seus pares. O *comportamento* dos indivíduos torna-se uma variável chave na medida em que a essência da coordenação está na dinâmica de os indivíduos "se coordenarem", ou seja, coordenarem seus comportamentos nas diferentes arenas de ação. Assim, a interação pessoal ganha amplitude e vai se reproduzindo na escala organizacional e inter-organizacional

Neste sentido, as interações "face a face", bem como do indivíduo no interior do grupo, e de grupos entre si, forjam padrões comportamentais que vão se institucionalizando, ou seja, vão se tornando "automáticos", fato que afeta significantemente os níveis de coordenação.

Como fruto e conseqüência das interações humanas e das características dos indivíduos, surge *a organização*, uma estrutura social intencionalmente construída para alcançar um determinado fim. A organização representa uma união de pessoas, num ambiente constituído de regras, cargos, posições, papéis, funções, comunicações, estrutura física, etc. Neste contexto, a organização é vista como *arena* onde se manifestam as dimensões individual e interacional, agora inseridas em estruturas formais de papéis e regras, caracterizando o que Chisholm (1989) chama de "*relações instrumentais*", que nada mais são do que relacionamentos formais e informais derivados de relações de trabalho. A organização intencionada é objetiva, desenhada, mas ao mesmo tempo é habitada por pessoas, que em toda sua complexidade trazem para esta estrutura objetiva traços não completamente definidos, não completamente explícitos, traços de imprevisibilidade e de pluralidade.

[65] Este argumento foi inserido nos fatores relativos aos indivíduos, como *"apropriação do diagnóstico e do desenho"*.

Por isso, permeando a reflexão, está a idéia de heterogeneidade, ambigüidade e principalmente a idéia de conflito, aspectos sempre presentes nos ambientes e sistemas organizacionais (como o Estado). A idéia de que a existência de elementos opostos é inerente ao sistema organizacional e que é exatamente este o desafio da coordenação se resumem nas palavras de Simon (1979:109): "*A coordenação é a arte de transformar conflito em cooperação*". Desta forma, a mediação, negociação e barganha, ou o "ajuste cotidiano" de pontos de vista constróem o cenário da coordenação. Principalmente na realidade das políticas, que são formuladas "em teoria" por um grupo de indivíduos (e este já se constitui um processo de negociação de visões), e depois *outros indivíduos* são encarregados de colocá-la em prática. E este "colocar em prática" – longe de ser a simples execução imparcial de um plano – é a continuidade do processo de negociação, ajuste e acomodação de conflitos, que vai se estendendo no cotidiano da implementação, e no qual os indivíduos responsáveis passam também a ser "tomadores de decisão".

Ainda refletindo sobre a dimensão da organização buscou-se compreender de que formas e através de que mecanismos a coordenação pode ser alcançada entre os seus indivíduos, grupos, setores e sub-unidades. Isto porque, desde que a organização se caracteriza pela especialização de atividades – gerando a departamentalização – passa-se a demandar coordenação para o alcance dos objetivos organizacionais. Assim, em suas expressões formal e informal, a organização dispõe de mecanismos de coordenação que influenciam posteriormente na forma das relações que esta organização irá estabelecer com outras organizações.

E quando se chega à escala de organizações interagindo entre si, voltam à cena os primeiros elementos: na prática, são indivíduos interagindo entre si, indivíduos imbuídos de papéis, indivíduos "organizacionais", porém indivíduos (indivisíveis de suas outras facetas). Neste ponto da reflexão retoma-se o conflito de interesses e objetivos, na medida em que aqui, os indivíduos *representam* os interesses organizacionais, mas sempre o fazem de maneira incompleta, dados os seus próprios interesses. Esta dialética entre interesses e objetivos se reproduz na escala da rede: os objetivos, missões e interesses de cada organização participante, podem estar mais ou menos alinhados com os objetivos da rede (ou do programa), e esta é uma contingência que afeta significativamente os níveis de coordenação alcançados. É necessário então mapear os diferentes interesses e objetivos organizacionais, vislumbrando a possibilidade de convergência entre eles.

A coordenação é esta convergência, que gera a "sincronização" de ações e faz com que as organizações façam parte de um mesmo "concerto", no qual cada um "toca um instrumento" num momento determinado. E uma característica evidente deste concerto é a *interdependência* entre as partes: para que o concerto seja executado é necessário o comprometimento de toda a orquestra, do contrário a obra ficará prejudicada. Assim, a interdependência se mostrou um conceito chave neste trabalho. Como uma organização depende da outra? Qual a origem desta dependência? São questões necessárias para quem busca entender a coordenação interorganizacional.

A interdependência, e conseqüentemente a coordenação, estão ligadas inevitavelmente à idéia de "imprevisibilidade do outro", à idéia de *incerteza*. Na verdade a idéia de incerteza está presente em todo o trabalho, permeando os temas das escolhas individuais, das interações pessoais, passando pelo universo intra-organizacional, e, se manifestando por fim no ambiente interorganizacional. Em todos estes contextos, a busca por mecanismos de coordenação já seria uma forma de reduzir esta incerteza (firmar acordos, estabelecer contratos), mas mesmo estes mecanismos se mostram limitados, fazendo com que sempre exista a incerteza, a imprevisibilidade do comportamento alheio.

No entanto, uma vez que as partes "se acostumem" a interagir, os comportamentos de tornam mais institucionalizados, passando a existir *rotinas de interação* entre as organizações. Através das rotinas, problemas conhecidos são ligados à alternativas de ação conhecidas, e as escolhas ficam simplificadas. Assim, as formas de divisão do trabalho e do conteúdo das tarefas, através das rotinas, delimitam o comportamento de tomada de decisões no interior da rede. Porém, antes de afirmar que estas rotinas se constituem sempre formas positivas de coordenação, é importante ressaltar que tais rotinas, ou padrões institucionalizados, podem tanto ser benéficos quando prejudiciais à coordenação: se, por exemplo, são padrões caracterizados por uma intensa comunicação e por formas conjuntas de resolução de problemas, serão naturalmente benéficos à coordenação; no entanto, se os padrões institucionalizados demonstram comportamentos de omissão, de imposição de poder de uns sobre os outros, e de uma comunicação persistentemente falha, sem dúvida trarão prejuízos à coordenação.

Foi através destas contribuições que o arcabouço institucionalista se tornou tão importante na fundamentação das idéias aqui tratadas. Toda a análise na realidade se fundamenta na construção das "*estruturas institucionais*" que sustentam – e são transformadas – pelos

indivíduo, interações, pelas organizações e pelas redes. E esta estrutura institucional, manifestada nestas diferentes instâncias, segundo a visão aqui apresentada, possui íntima relação com a coordenação.

No entanto, a abordagem institucionalista apresenta algumas complicações, como explicita Ostrom (1999). O termo *instituições* se refere a diferentes tipos de categorias, incluindo as regras usadas para estruturar padrões de interação dentro e entre organizações. Além disso, as decisões sobre as regras em um determinado nível são geralmente tomadas dentro de uma estrutura já existente de regras, em um nível mais amplo, exigindo da análise a abrangência de múltiplos níveis, que foi o que se buscou fazer neste trabalho.

Assim, tendo explorado as temáticas consideradas como bases para se compreender a coordenação, investiu-se na sistematização dos elementos levantados e na busca por inseri-los em um quadro analítico coerente sobre a coordenação na implementação de políticas. No entanto, esta tarefa se mostrou bastante complexa, por algumas razões.

Em primeiro lugar, pela própria natureza "etérea" do tema da coordenação. Se trata de um tema abstrato, mas com implicações práticas. Desta forma, definir este caminho que parte do abstrato para o concreto se mostrou uma das grandes dificuldades do referencial. A coordenação pode e deve ser analisada no nível concreto de um programa, mas os seus determinantes muitas vezes se mostram subjetivos e baseados em questões de cunho abstrato, como é o caso dos condicionantes do comportamento humano. Assim, os fatores objetivos estruturados no quadro analítico não se mostraram suficientes para abarcar a complexidade dos condicionantes da coordenação no contexto das políticas.

Em segundo lugar, como desdobramento desta dificuldade está o desafio de definir um conjunto de fatores para a coordenação, sabendo-se previamente que as características específicas de um programa concreto (área de política, desenho, recursos, etc.) têm grande impacto sobre a análise. Por isso o referencial se inicia com a discussão das características do programa que condicionam os fatores da coordenação, explorados pelos eixos analíticos.

Em terceiro lugar, a relevância dada ao individuo no referencial pode criar alguns problemas para a análise, começando pela dificuldade em identificar quais os indivíduos relevantes para efeitos da coordenação. Neste sentido, propõe-se o recorte do indivíduo gestor, mas reconhece-se a importância dos demais. Isto porque, na prática, os gestores podem se

entender, mas a coordenação, de fato e no dia a dia, é feita pelos escalões operacionais, que podem aderir, boicotar, ter dificuldades, etc.

Em quarto lugar, devido ao próprio "estado da arte" do tema da coordenação, muitos dos fatores levantados ainda se apresentam controversos quanto a sua validade na prática de gestão das políticas. A discussão com os especialistas foi bastante esclarecedora neste sentido, e mostrou que muitos dos fatores levantados podem "ser ou não ser" importantes para a coordenação, dependendo de um outro conjunto contextual de variáveis do programa.

Isto confirma que a presente discussão, junto com tantas outras das ciências humanas, pode ser inserida nas chamadas *"ciências do impreciso"*(Moles,1995), nas quais a realidade é tomada em toda sua complexidade e não linearidade, características que justificam o realismo de Bardach quanto a se chegar à um arcabouço teórico fechado acerca do processo de implementação: *"É a natureza fragmentada e disjuntiva do mundo real que faz de uma teoria geral do processo de implementação irrealizável e, de fato, irrealista."* (Bardach, 1977:57)

Mas a despeito de todas as dificuldades apresentadas foi possível concluir um trabalho que oferece contribuições ao tema da coordenação de políticas.

Primeiro porque o trabalho encontrou em diversas fontes literárias discussões que abordavam "fragmentos" do assunto da coordenação, e promoveu o diálogo entre elas. Neste sentido, o trabalho apresentado fez uma reflexão que buscou unir estes fragmentos num mesmo quadro analítico, e representa uma proposta de se pensar o tema de uma forma integrada. Reconhecemos que uma visão integrada possui um menor nível de precisão nos elementos abordados; no entanto, pensamos que a união de diferentes dimensões oferece uma ampliação do espectro com que o objeto é tratado e compreendido. Naturalmente temos consciência de que este trabalho dá apenas um pequeno passo no sentido desta análise integrada do problema da coordenação aplicado às políticas públicas.

As discussões apresentadas também são válidas para se compreender os condicionantes mais gerais da gestão das políticas, pois muitos dos fatores presentes no referencial, *além* de afetar a coordenação, afetam outras dimensões do processo de implementação, na medida em que a coordenação representa um aspecto estrutural do processo de "montagem" que é a implementação, e esta não pode ser dissociada dos outros condicionantes que afetam o programa.

Assim, acredita-se que, de fato, a trajetória realizada em busca do referencial analítico para a coordenação cumpre com diferentes objetivos. Em primeiro lugar, ela torna mais evidente,

do ponto de vista analítico, os elementos que envolvem a problemática da coordenação (que é sentida e percebida, na prática, pelos que lidam com a política). Em segundo lugar, o referencial apresentado, ainda que não represente uma metodologia pronta, pode ser usado como um guia, a auxiliar os responsáveis na identificação das fontes dos problemas de coordenação presentes em seus programas. Em terceiro lugar, há a possibilidade de, partindo do referencial proposto, se caminhar na direção de uma metodologia para avaliar o processo de coordenação, o que demandaria uma continuidade do presente trabalho no sentido de "descer" para o nível mais concreto das políticas.

Neste sentido enfatiza-se que o referencial analítico proposto não se apresenta como uma estrutura fechada. De fato, esta representa uma etapa inerente à atividade de investigar e de conhecer, principalmente quando se trata de um tema "em-vias-de-se-fazer". Desta forma, o referencial se insere no campo dos *"construtos"*, ou seja, das investigações que propõem uma estrutura inicial para a compreensão de um objeto. Neste contexto, "o esquema categorial" serve, em primeira instância, para destacar o alcance do conhecimento ou do pensamento sobre o problema (Carvalho, 2003). Assim, como o próprio nome sugere, representam algo "*em construção*", representam um *ponto* no trajeto do conhecimento de um determinado campo (o que, na verdade, todo trabalho científico é) em que muitas vezes *questionar* se torna mais importante do que afirmar, verificar, constatar.

E, se imaginávamos que ao final do percurso (método é caminho) poderíamos encontrar a verdade, ou penetrar na realidade da coordenação de políticas em seus arcanos mais profundos e definitivos, reconhecemos que *"dada a complexidade não linear e ambivalente da realidade, (...) nenhum método e nenhuma teoria podem ser considerados mais que simples instrumentos, sempre incompletos, de captação"* (Demo, 2000: 354).

É neste cenário de "construção" que se inserem as possibilidades de continuidade do trabalho. Esforços no sentido de uma melhor definição do próprio objeto da coordenação de políticas e dos seus fatores, assim como um detalhamento que busque transformar os aspectos subjetivos em informações e indicadores que possam ser captados da realidade de implementação constituiriam um avanço do presente trabalho.

Após estes avanços poder-se-ia realizar validações do referencial através de sua aplicação em processos de implementação inteorganizacional de programas, o que sem dúvida alguma fornecerá material para uma leitura crítica do referencial, proveniente do seu confronto com a realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. ***Big Questions in Public Network Management Research.*** Journal of Public Administration Research and Theory. 2001 3:295-326

ALEXANDER, E.R. ***Interorganizational coordination: theory and practice***. Journal of Planning Literature 7, 328–43. 1993.

AOKI, M. ***Endogenizing Institutions and Institutional Changes***. Journal of Institutional Economics. Cambridge Univ Press. 2007.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. ***Política Habitacional e Descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo.*** IN: Arretche, M & Rodriguez, V. (orgs). Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. Fundap/ FAPESP/ IPEA. São Paulo. 1999.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JUNIOR, E. ***O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil***. RAC, Curitiba, v. 14, n. 3. Mai./Jun. 2010.

BAKVIS, H.; JUILLET, L. ***O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.*** CADERNOS ENAP, 2004. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. DF. 2004.

BARDACH, E. ***The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law***. The MIT Press. 1977.

BARLEY; TOLBERT (1997). ***Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution.*** *Organization Studies*, *18*, 93–117

BIN, A. ***Planejamento e Gestão da Pesquisa e da Inovação: conceitos e instrumentos.*** Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências da Unicamp. Agosto de 2008.

BRASS, D. J.; GALASKIEWICZ, J.; GREVE, H. R; TSAI, W. ***Takin Stock of network and organizations: a multilevel perspective.*** Academy of Management Journal. 2004. Vol 47, No 6, 795-817.

BRESSER-PEREIRA, L. C. ***Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública.*** IN*:* Biderman, C. E Arvate, P. (orgs.) Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15.

_____ ***Da Política de Elites À Democracia se Sociedade Civil***. IN: Velloso, J. P. (org.) Brasil 500 Anos Futuro, Presente, Passado. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000: 517-538.

BUAINAIN, A.M. et alli. ***Monitoramento e Avaliação de Impacto de Programas e Projetos de Desenvolvimento e Combate à Pobreza Rural***. IICA. 2007.

BUEREN, E. M.; KLIJN, E. H. ; KOPPENJAN, J. F. M. ***Dealing With Wicked Problems in Networks***. Jounal of Public Administration Research and Theory. Vol 13, n.2, 2003.

CARVALHO, V. ***Sobre construtos epistemológicos nas ciências: uma contribuição para a enfermagem.*** Revista Latino Americana de Enfermagem v.11 n.4. Ribeirão Preto jul./ago. 2003

CASTELLS, Manuel. ***A Sociedade em Rede*** - a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 617 págs

CHANLAT, J.F. ***Por uma antropologia da condição humana nas organizações***. Atlas. São Paulo. 2007. 3ª Ed. Trad. Ofélia de Lanna Sette Tôrres. 2007.

CHISHOLM. D. ***Coordination without hierarchy: informal structures in multi-organizational systems***. University of California Press. 1989.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P.; RONESS, P.G.; RØVIK, K.A. ***Organization Theory and the Public Sector: Instrument, culture and myth***. Routledge. Oxon & New York (publicado simultaneamente). 2007.

CLEGG, S.; HARDY, C. (2006). ***Representation and Reflexivity.*** IN: CLEGG *et alli.* The SAGE handbook of Organizations Studies. Second edition. SAGE, Londres, 2006.

COHEN, J. L. ***Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias.*** Tradução do original em inglês "Civil Society and Globalization: Rethinking the Categories" :Vera Pereira. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 3, pp. 419 a 459. 2003.

COLEMAN J. S. ***Foundations of Social Theory***, Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CRAWFORD, S.; OSTROM, E. ***"A Grammar of Institutions"*** American Political Science Review 89 (no. 3, September): 582 - 600. 1995.

CUNHA, R. C. ***Perspectivas Teóricas de Análise das Relações Interorganizacionais***. Encontro de Estudos Organizacionais. 2002. Recife. PROPAD/UFPE: ANPAD 2002.

DAGNINO, R. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas.** GAPI/ UNICAMP. IN: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura. 2002. disponível em www.campus-oei.org, acesso em 4/10/2004.

DEMO, P. ***Cuidado Metodológico: signo crucial da qualidade***. Sociedade e Estado, Brasília, v. 17, n. 2, p. 333-348-126, jul./dez. 2002.

DEQUECH, D. ***The economics of conventions: interpretation, legitimacy, justification, uncertainty, and rationality*****.** *Mimeo.* 2011.

_____ ***Institutions, social norms, and decision-theoretic norms. Journal of Economic Behavior and Organization.*** Volume 72, Issue 1, Out. 2009, Pgs 70-78. 2009.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. ***"The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields",*** American Sociological Review, 48, 147-60. 1983.

DRAIBE, S.M. ***A Experiência Internacional Sobre a Intersetorialidade da Ação Pública***. Relatório de Pesquisa. NEPP/CESIT. Campinas. 2007.

_____ ***Programa de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação*****.** IN: Lobato, A. L. (org) Garantia de Renda Mínima: Ensaios e Propostas. Brasília/DF . IPEA. 313p. 1998.

FOTTLER, M. D. ***Is Management Really Generic?*** Academy of management Review, Vol 6 No 1 1-12. 1981.

FREY, K. ***Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil***. Revista Planejamento e Políticas Públicas. N° 21 IPEA. Junho de 2000.

FRIEDMAN, T. L. ***O mundo é plano: uma breve história do século XXI***. Trad. Cristiana Serra, Sérgio Duarte, Bruno Casoti. Objetiva. Rio de Janeiro. 2006.

GINTIS, H. ; BOWLES, S. ; BOYD, R. ; FEHR, E. (2005). ***Moral Sentiments and Material Interests.*** Massachusetts Institute of Tecnology Press. 2005.

GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A. O'M; LESTER, J. P.; O'TOOLE, L. J. ***Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation***. Harper Collins Publishers. 1990.

GUPTA, P.P.; DIRSMITH, M.W.; FOGARTY, T.J. ***Coordination control: contingency and institutional perspectives on GAO Audits'***, *Administrative Science Quarterly* 39, 264–84. 1994.

HALLET, T. & VENTRESCA, M. J. ***Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy.*** Theory and Society 35:213–236. 2006.

HAM, C.; HILL, M. ***O Processo de Elaboração de Políticas no Estado Capitalista Moderno***. Trad. Renato Amorim e Renato Dagnino. Original: The Policy Process in the Modern Capitalist State. Harvester Wheatsheaf. Londres. 1993.

HATCH, M. J. ***Organization theory : modern symbolic and postmodern perspectives.*** Lavoisier. 1997.

HEYMANN, P. B. ***"The problem of coordination: bargaining and rules"*** Harvard Law Rewiew. 86, 797-877. 1973.

HODGSON, G. ***Economics and Institutions***, University of Pennsylvania Press. Philadelphia. 1988.

HUXHAM, C. ***Theorizing Collaboration Practice*** . Public Management Review 5 (3): 401 – 23 . 2003.

IANNI, O. ***A Política Mudou De Lugar***. Rev. São Paulo Em Perspectiva, 11(3). 1997.

IMPERIAL, M. T. ***Intergovernmental Policy Implementation: Examining Interorganizational Networks and Measuring Network Performance***. Academy of Management Meeting. August 7 – 12, 1998, San Diego. 1998.

JENSEN, M.; MECKLING, W.***Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure.*** Journal of Financial Economics, v.3, p. 305-360, October, 1976.

KENIS, P.; PROVAN, K. G. ***Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance.*** Public Administration Vol. 87, No. 3, (440–456). 2009.

_____ ***The Control of Public Networks*****.** International Public Management Journal; 9, 3; ABI/INFORM Global pg. 227. 2006.

KETTL, D. F. ***Governing at the Millennium***. IN: PERRY, J. L. (org). Handbook of Public Administration , 2a ed. San Francisco. 1996.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. ***Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.*** Public Administration. Volume 73, Issue 3, pages 437–454, September, 1995.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Glossário ***de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais***. SEBRAE. 2003.

LAWRENCE, P.; LORSCH, J. ***"Differentiation and Integration in Complex Organizations"*** Administrative Science Quarterly 12, 1-30. 1967.

LAWRENCE, T. B.; SUDABBY, R. ***Institutions and Institutional Work***. IN: CLEGG *et alli.* The SAGE handbook of Organizations Studies. Second edition. SAGE, Londres, 2006.

LAZARUS, R. S. ***Thoughts on the relation between emotion and cognitions***. American Psychologist, 37, 1019-1024. 1982.

LINDBLOM, C. E ***O Processo de Decisão Política***. Trad. Sérgio Bath. Editora Universidade de Brasília. 1981. Original: The policy-making process. Prentice Hall. 1980.

_____ ***The Intelligence of Democracy: Decision-making through Mutual Adjustment***. 1965. Free Press.

LOPES, H. E. G.; MORAES, L. F. R. ***Redes e organizações: algumas questões conceituais e analíticas***. Anais do I ENEO, Curitiba, 2000 - anpad.org.br

LUNDIN, M. ***When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?*** The Policy Studies Journal, Vol. 35, No. 4, 2007.

MACEDO, T. M. B. ***Redes informais nas organizações: a co-gestão do conhecimento.*** Ciência da Informação. vol.28 n.1 Brasilia Jan. 1999.

MANTZAVINOS, C. (2004). ***Individuals, Institutions and Markets***. Cambridge University Press. 2004.

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. ***'Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government'***. American Political Science Review, 77 (2): 281–96. 1983.

_____ ***The logic of appropriateness***. ARENA Working Papers **Volume:** 9, Issue: 09. 2004.

MARCH, J.; SIMON, H. ***Organizations.*** Wiley Blackwell. 1993. 2a ed. (Edição original de 1958).

MARINI, C.; MARTINS, H. ***Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento***. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

MARTELANE, R. ***O relacionamento entre os corpos permanentes e não-permanentes na organização pública — um modelo***. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAD, 15., 1991, Salvador, BA.

McGUIRE, M. ***Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It.*** Public Administration Review , December, 2006. Special Issue: Articles on Collaborative Public Management.

MEYER, J.W., & ROWAN, B. ***Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony***. American Journal of Sociology, 83/2, 340–363. 1977.

MILGROM, P & ROBERTS, J. ***Economics, Organization & Management***. Prentice Hall. New Jersey. 1992.

MILWARD, H.B. ***Interorganizational policy systems and research on public organizations*.** Administration and Society 13, 457–78. 1982.

MINTZBERG, H. ***Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações***. São Paulo. Atlas, 2000.

MOLES, A.A. ***As Ciências do Impreciso***.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1995.

MOTTA, F. C. P. & BRESSER-PEREIRA, L. C. (1980). ***Introdução à organização burocrática***. Brasiliense. 1981. São Paulo.

NAVARRO, H. ***Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza***. Séries Manuais. CEPAL. Santiago do Chile. 2005. 85p.

NOGUEIRA, R. M. ***Las transformaciones de la agricultura y la nueva institucionalidad*.** IN: RECA & ECHEVERRÌA (orgs). Agricultura, médio ambiente y pobreza rural en América Latina. IFPRI/ BID. Washington, 1998.

NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. ***Networks and organizations: structure, form, and Action.*** Harvard Business School Press. Boston. 1992.

NORTH, D. ***Institutions, institutional change, and economic performance***. Cambridge University Press. 1990.

NORTH, D.; DENZAU, A. T. (1994). ***Shared mental models: Ideologies and institutions.*** IN: Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of rationality. 1994.

OLIVER, A. L.; EBERS, M. ***Networking Network Studies: An Analysis of Conceptual Configurations in the Study of Inter-organizational Relationships***. Organization Studies, Vol. 19, No. 4, 549-583. 1998.

OLIVEIRA; BIASOTO JR., G. ***Descentralização das Políticas Sociais no Brasil***. IN: Arretche, M, Rodriguez, V. (orgs). Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. Fundap/ FAPESP/ IPEA. São Paulo. 1999.

OLSON, M. ***A lógica da ação coletiva.*** São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E. ***Institutional Rational Choice: na assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.*** IN: Sabatier, P. A. Theories of the Policy Process. Westview Press. 1999.

_____ ***Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action***. Cambridge University Press. 1990.

OSTROM, E. ; CRAWFORD, E. S. ***A Grammar of Institutions***. The American Political Science Review, Vol. 89, No. 3. (Sep., 1995), pp. 582-600

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. ***Rules, Games, & Common-Pool Resources***. Ann Arbour: University of Michigan Press. 1994.

OSZLAK, O. ***Estado e Sociedade: Novas Regras do Jogo?*** Tradução do espanhol de Henrique Novaes. Revista Reforma y Democracia Nº 9 (1997) CLAD. Caracas. 1997.

O'TOOLE, L. ***Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration***. Public Administration Review, Vol. 57, No. 1 (Jan. - Feb), pp. 45-52. 1997.

_____ ***Policy recommendations for Multi-Actor implementation: an assessment of the field***. Journal of Public Policy. Vol 6. No.2. pp. 181-210. Abr-Jun 1986

O'TOOLE, L.; MONTJOY, R. S. ***Interorganizational Politcy Implementation: A Theoretical Perspective.*** Public Administration Review, Vol. 44, No. 6, pp. 491-503. Nov-Dec, 1984.

OWEN-SMITH, J.; POWELL, W. W. ***Networks and Institutions***. IN: Greenwood, R.; Oliver, C.; Suddaby, R.; Sahlin-Andersson, K. (eds.) Pp. 596-623 *The Handbook of Organizational Institutionalism*. New York: Sage. 2008.

PECI, A.; LUSTOSA, F. J. ***Redes para implementação de políticas públicas: Obstáculos e condições de funcionamento***. Anais do Enanpad 2002. Salvador - BA

PETERS, B. G. ***Managing Horizontal Government: The Politics Of Co-Ordination.*** Public Administration Vol. 76 (295–311). 1998.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. ***Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil.*** RAP. Rio de Janeiro 40(1): 81-105. Jan/Fev. 2006.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. ***Implementation***.. Berkeley: University of California Press. (3a ed.)1984.

PROVAN, K.; KENIS, P. ***Modes of Network Governance: structure, management and effectiveness.*** Journal of Public Administration Research and Theory. Agosto/2007.

PROVAN, K. G.; MILWARD. ***A Preliminary Theory of Interorganizational Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems.*** Administrative Science Quarterly 40 (1): 1 – 33 . 1995.

RIBEIRO, A. C. E**.** ***O Que É Clima Organizacional*****.** 2006. Texto digital**.** Acesso em 12/10/2010. http://www.portalbrasil.net/2006/colunas/administracao/outubro_16.htm

RIBEIRO, S. M. R. ***Um cenário da gestão pública no Brasil***. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

ROBBINS, S. P. (2005). ***Comportamento Organizacional.*** Prentice Hall Brasil. 11ª Ed. 2005.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** Disponível em www.ufba.br acesso em 12/08/2003.

SALANCIK, G. R. ***Wanted: a good network theory of organization***. Administrative Science Quarterly, 40. Review Essay 1995: 345-349.

SCHALL, E. ***Public sector succession: a strategic approach to sustaining innovation***. Public Administration Review, Washington, D.C., v. 57, n. 1, p. 4-10, jan./fev. 1997.

SCOTT, W. R. ***Organizations: Rational, Natural and Open Systems***. Prentice Hall. 1992.

_____ ***Developments in Organization Theory***. American behavioral Scientist 24. 1981.

SEN, A. ***Sobre Ética e Economia***. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 1999. 144pp.

SIMON, H. (1947) ***Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas***. Trad. Aluízio Loureiro Pinto. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 3a.ed. Rio de Janeiro. 1979.

SIMON, H. (1959). ***The role of expectations in an adaptive or behavioristic model***. IN: Models of bounded Rationality, (reimpresso) 1982. MIT Press.

SIQUEIRA, M. M. M. ***Esquema mental de reciprocidade e influências sobre afetividade no trabalho***. Estudos de Psicologia 2005, 10(1), 83-93

_____ ***Comprometimento organizacional afetivo, calculativo e normativo: evidências acerca da validade discriminante de três medidas brasileiras.*** Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (Org.), XXV EnANPAD. 2001. Campinas.

SPROULE-JONES, M. ***Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations*****.** Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada Volume 43, NO. 1. PP.93-109. 2000.

STERNBERG, R. J. ***Psicologia cognitiva***. Porto Alegre: Artes Médicas. 2000.

THACHER, D. ***Interorganizational Partnerships as Inchoate Hierarchies: A Case Study of the Community Security Initiative.*** Administration & Society 36 (1): 91 – 127 . 2004

THOMPSON, J. D. ***Social interdependence, the polity, and public administration***. Administration and Society 6: 3-20. 1974.

TODEVA, E. ***Business Networks: Strategy and Structure***. Taylor & Francis. New York. 2006.

WIENER, Y. ***Commitment in organizations: a normative view***. Academy of Management Review, 7, 418-428. 1982.

WILLIAMS, P. ***The Competent Boundary Spanner*** . Public Administration 80 (1): 103 – 24 . 2002

WORTHEN, BLAINE R., SANDERS, JAMES R., FITZPATRICK, JODY L. ***Avaliação de Programas: concepções e práticas***. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004. 750p.

ZUCKER, L. G. ***The role of institutionalization in cultural persistence***. American Sociological Review n. 42, 726-743. 1977.

Anexos

ANEXO 1

Folder do Workshop sobre Coordenação na Implementação de Políticas

WORKSHOP sobre coordenação NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Gostaríamos de convidá-lo para participar do Workshop "Coordenação na Implementação de Políticas Públicas", organizado pelo Instituto de Economia da Unicamp com a participação do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT-PPED) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp.

O evento se insere em um esforço de pesquisa que vem sendo realizado no âmbito das três instituições para elucidar e compreender os fatores que intervêm e condicionam a coordenação na implementação de políticas públicas. Espera-se obter, como resultado, um documento de natureza metodológica ou guia para a análise dos mecanismos de coordenação de políticas, cuja importância é hoje amplamente reconhecida.

A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS

O problema da coordenação na gestão de políticas é reconhecido, na literatura e na prática, como um dos elos críticos para o sucesso, em termos de alcance e efetividade, das políticas públicas. Como se sabe, a maioria das políticas públicas, especialmente as políticas sociais, envolve a participação de diferentes organizações, sejam secretarias, esferas governamentais, ministérios ou organizações privadas. Em muitos casos a responsabilidade e execução são formalmente centralizadas, mas a análise dos fluxos reais de condicionantes, informações, insumos e ações revela profunda interdependência de competência e organizações que estão fora da responsável formal. O fato é que a implementação das políticas públicas é, na maioria dos casos, um processo fragmentado — as vezes no interior de uma mesma organização —, o que reforça a importância da coordenação, seja entre políticas seja no âmbito de um só instrumento.

A relevância da coordenação ganhou ainda maior importância em consequência das transformações ocorridas em grande parte do mundo acerca do papel do Estado e da sociedade na concepção, formulação e execução de políticas públicas. O Estado gestor supremo de políticas públicas, que mantinha relações verticais com a sociedade, foi obrigado, inicialmente por razões fiscais e posteriormente por razões de eficácia e política (democracia) a ceder espaço para a efetiva participação da sociedade — que assume o papel de parceira — na concepção, formulação e execução das políticas públicas. Com a entrada de novos atores em cena, a trama social que envolve a implementação de políticas se torna muito mais densa e heterogênea; os vínculos associativos adquirem maior complexidade e o desenvolvimento de redes entre organizações privadas, não governamentais, e cooperativas traz para as políticas, novas formas e direcionamentos.

Diante de tal panorama, fica evidente a necessidade e importância aprofundar o conhecimento sobre os mecanismos de coordenação na gestão de políticas. Os estudos produzidos ainda não conseguiram consolidar um referencial que permita explicar e prescrever as formas adequadas para a gestão de programas implementados por diversos órgãos. Talvez esta prescrição seja inviável diante de um objeto com tantas faces e tantas particularidades como são as políticas públicas, mas ainda assim cabe o esforço de compreender os mecanismos, buscando ao menos traçar orientações de ordem geral e práticas que sejam úteis no âmbito da gestão pública.

Um esforço de pesquisa neste sentido está sendo realizado no âmbito do programa de pós graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp e do INCT/PPED, pelos pesquisadores Juliana Leite e Antônio Márcio Buainain.

A pesquisa, em andamento, já tem duas fases executadas:

- a primeira etapa, de revisão da literatura dentro dos marcos institucionalista e da teoria das organizações, permitiu identificar os principais mecanismos e os possíveis determinantes do processo de coordenação de políticas;
- a segunda etapa permitiu elaborar um referencial metodológico preliminar, construído a partir das

20 de maio
Sala Multiuso I do Instituto de Economia da UNICAMP

hipóteses levantadas na literatura, para compreender e avaliar os mecanismos de coordenação de políticas.

Neste contexto, o objetivo da reunião de trabalho é reunir especialistas para refletir sobre o tema de coordenação de políticas, tendo como referência o documento metodológico preliminar preparado na etapa 2 da pesquisa em curso.

OBJETIVOS GERAIS

Reunir especialistas, durante um dia de trabalho, para contribuir com o processo de desenvolvimento metodológico de um referencial para análise da coordenação na implementação de programas públicos, com ênfase em programas sociais.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Disseminar as hipóteses sobre a coordenação obtidas pela pesquisa através da literatura
- Discutir os temas e indicadores sugeridos para a análise da coordenação
- Colher sugestões dos participantes sobre o escopo do referencial metodológico

RESULTADOS ESPERADOS

- Consolidação e validação do referencial metodológico proposto para a análise da coordenação de programas
- Networking entre os participantes para o avanço do conhecimento no tema da coordenação na gestão de políticas

DINÂMICA DO TRABALHO

- O evento será realizado em um dia e terá como base uma agenda estruturada, composta por um documento de apoio e planilhas contendo hipóteses, temas e indicadores para a discussão, a qual será distribuída durante o evento
- A agenda será discutida pelo grupo de especialistas, reunidos em um único grupo ou em sub-grupos.
- O documento de apoio servirá para nivelar as informações sobre a temática da coordenação e sobre o referencial metodológico. Este documento, encaminhado por via eletrônica, também se encontrará na pasta dos participantes do evento
- O grupo (ou grupos) contarão com um coordenador (responsável pelo cumprimento da agenda no prazo previsto) e um relator (responsável pelo registro das discussões e decisões do grupo).

PROGRAMAÇÃO

09h00 – Abertura e Boas Vindas
09h30 – 10h00 – Apresentação da Metodologia
10h00 – 12h30 – Discussão das questões mestras
12h30 – Lanche no Local
13h30 – 16h00 – Trabalho em Grupos
16h00 – 16h30 – Síntese
16h45 – Encerramento

INSTITUIÇÕES CONVIDADAS

- Ministério do Desenvolvimento Social
- Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA
- Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo – FUNDAP
- Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social de Campinas
- Banco Interamericano de Desenvolvimento
- Universidades e Outros

realização

UNICAMP — IE Instituto de Economia — NEA Núcleo de Economia Agrícola e do Meio Ambiente — inct institutos nacionais de ciência e tecnologia — pped Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento — nepp Núcleo de Estudos de Políticas Públicas — CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — FAPERJ

INFORMAÇÕES workshop.politicas@gmail.com
(19) 8105-5399 Juliana Leite

ANEXO 2

Material de apoio para a discussão do Referencial Analítico (Planilhas)

Instruções de Preenchimento da Planilha

1) Leia as **Observações** referentes ao eixo de análise, nelas estão explicitadas as principais temáticas que envolvem seus respectivos indicadores
2) Leia os **Indicadores** relativos ao eixo
3) Acrescente possíveis novos indicadores que se inserem neste eixo de análise
4) Avalie a **relevância de cada indicador** para a análise da coordenação na implementação de um programa, a partir da seguinte escala:
   - 0 – Relevância muito baixa
   - 1 – Relevância baixa
   - 2 – Relevância alta
   - 3 – Relevância muito alta

Eixo	Observações	Indicador	Relevância
Programa	Este eixo é a espinha dorsal do referencial, pois representa objeto a ser analisado. É no contexto e no cotidiano do programa que se pode observar e compreender os processos de articulação e coordenação. Assim, busca-se aqui destacar algumas características do desenho do programa que são importantes para a análise da coordenação. O intuito é a apreciação dos indicadores apresentados e a sugestão de possíveis outros.	Marco legal (legislação, competências)	
		Financiamento/Orçamento – de onde vem e quanto	
		Nível de multidisciplinaridade exigida (complexidade da tarefa)	
		Existência e composição de um comitê gestor.	
		Existência de mecanismos de monitoramento e avaliação. Eles são executados por quem	
		Existência de um Plano redigido e acordado entre as partes	
		Clareza da linguagem do plano	
		Clareza dos objetivos formulados para todos os envolvidos.	
		Mecanismos de responsabilização pelas atividades realizadas.	
		Procedimentos formais de prestação de contas para os recursos utilizados	
		Existência de indicadores de desempenho e mecanismos de accountability comuns a todas as organizações.	

Instruções de Preenchimento da Planilha

1) Leia as **Observações** referentes ao eixo de análise, nelas estão explicitadas as principais temáticas que envolvem seus respectivos indicadores
2) Leia os **Indicadores** relativos ao eixo
3) Acrescente possíveis novos indicadores que se inserem neste eixo de análise
4) Avalie a **relevância de cada indicador** para a análise da coordenação na implementação de um programa, a partir da seguinte escala:

0 – Relevância muito baixa
1 – Relevância baixa
2 – Relevância alta
3 – Relevância muito alta

Eixo	Observações	Indicador	Relevância
Indivíduo	Este eixo envolve os incentivos e desincentivos presentes no ambiente organizacional, que podem ser mais ou menos eficazes em alinhar os objetivos individuais com os objetivos da organização. Ou seja, estes fatores influenciam no comprometimento do indivíduo. Aqui também se insere a disposição e habilidades pessoais para os processos colaborativos. Como habilidades colaborativas entende-se a capacidade de mediação, negociação, comunicação interpessoal e construção de consenso, bem como a capacidade de gestão da heterogeneidade e interdependência, gerenciamento de papéis, responsabilidades, e motivações (Williams, 2002).	Presença de plano de carreira e projeção (promoções)	
		Presença de incentivos financeiros pelo desempenho	
		Prejuízos pelo mau desempenho	
		Perspectiva de permanência no cargo	
		Rotatividade da chefia	
		Habilidades colaborativas do gestor	

Instruções de Preenchimento da Planilha

1) Leia as **Observações** referentes ao eixo de análise, nelas estão explicitadas as principais temáticas que envolvem seus respectivos indicadores
2) Leia os **Indicadores** relativos ao eixo
3) Acrescente possíveis novos indicadores que se inserem neste eixo de análise
4) Avalie a **relevância de cada indicador** para a análise da coordenação na implementação de um programa, a partir da seguinte escala:

0 – Relevância muito baixa
1 – Relevância baixa
2 – Relevância alta
3 – Relevância muito alta

Eixo	Observações	Indicador	Relevância
Interações sociais	Este fator visa mapear a gama de interações sociais presentes no cotidiano da implementação. Busca-se identificar os canais formais e informais de comunicação, bem como os laços de confiança construídos. Analisa-se também a estreiteza dos contatos (face-à-face ou à distância) e a similaridade entre os membros da equipe, com o intuito de testar a hipótese de que a similaridade e a proximidade física favorecem a interação e a comunicação. Nas interações grupais, importa analisar o tamanho do grupo e o quanto as escolhas e interesses de cada indivíduo influenciam a decisão final do grupo. Geralmente em grupos pequenos, o indivíduo se percebe mais importante, e geralmente suas opiniões e escolhas possuem maior impacto nas decisões finais, coisa que é mais difícil de ocorrer em grupos grandes. Isto pode levar à um menor comprometimento do indivíduo no interior de grupos grandes. (Olson, 1965). Este fator também busca identificar a consolidação de rotinas de procedimentos, através da identificação de padrões de interação.	Similaridade dos membros da equipe (Idade, formação profissional, tempo de experiência e áreas de interesse)	
		Existência de laços de confiança	
		Proporção entre o contato face à face x interações à distância	
		Tempo adicional que estariam dedicando à atividades de articulação	
		Percepção do indivíduo se suas opiniões e interesses possuem impacto no rumo das decisões finais da equipe.	
		Emergência de padrões de interação para a execussão de tarefas pela equipe (rotinização)	

Instruções de Preenchimento da Planilha

1) Leia as **Observações** referentes ao eixo de análise, nelas estão explicitadas as principais temáticas que envolvem seus respectivos indicadores
2) Leia os **Indicadores** relativos ao eixo
3) Acrescente possíveis novos indicadores que se inserem neste eixo de análise
4) Avalie a **relevância de cada indicador** para a análise da coordenação na implementação de um programa, a partir da seguinte escala:

0 – Relevância muito baixa
1 – Relevância baixa
2 – Relevância alta
3 – Relevância muito alta

Eixo	Observações	Indicador	Relevância
Organização	Este fator esboça as estruturas formais de cada organização envolvida na implamentação, bem como o formalismo e impessoalidade existentes naquele ambiente. Também busca-se compreender o ambiente organizacional, em seus atributos subjetivos, visando identificar se a cultura da organização oferece elementos que contribuam ou que sejam impecílios aos trabalhos conjuntos. Além disso observa-se a experiência da organização em parcerias e colaborações (a hipótese subjecente é de que as organizações com maior experiência em trabalhos colaborativos, possuem maior probabilidade de êxito na gestão de redes).	Nível em que as regras e procedimentos são expressos por escrito	
		Nível em que a autoridade está baseada nos cargos e atrubições formais	
		Cultura Organizacional: Valores e normas informais que ditam o comportamento "adequado". O que é “tido como dado” naquele ambiente organizacional.	
		Cultura colaborativa/Experiências passadas de gestão conjunta	
		Mecanismos de fortalecimento do comprometimento e dos laços de confiança	

Instruções de Preenchimento da Planilha

1) Leia as **Observações** referentes ao eixo de análise, nelas estão explicitadas as principais temáticas que envolvem seus respectivos indicadores
2) Leia os **Indicadores** relativos ao eixo
3) Acrescente possíveis novos indicadores que se inserem neste eixo de análise
4) Avalie a **relevância de cada indicador** para a análise da coordenação na implementação de um programa, a partir da seguinte escala:

0 – Relevância muito baixa
1 – Relevância baixa
2 – Relevância alta
3 – Relevância muito alta

Eixo	Observações	Indicador	Relevância
Articulação Interorganizacional	Este fator busca compreender as relações interorganizacionais necessárias à implementação. A primeira coisa abordada é a forma de governança entre as organizações envolvidas. A Categorização apresentada por Kenis & Provan (2007) apresenta 3 tipos de governança: a governança compartilhada, a governança da organização líder, e a governança NAO (Figura e explicação em anexo). Outro ponto importante é a caracterização da formação da rede, se a mesma foi formada voluntariamente, ou foi concebida por decreto ou mandato político. Além disso, o tempo de existência da rede é considerado importante. Também busca-se analisar se apesar das diferenças e heterogeneidade das organizações envolvidas, existe uma coerência e clareza sobre o empreendimento que se deseja realizar conjuntamente (alinhamento de objetivos). Para isso se mostra importante a existência de valores, crenças e visões de mundo compartilhadas entre os gestores da rede (cultura). Os padrões de interdependência são mais um indicador: apresentados por O'Toole (1984) e Sproule-Jones (2000).	Forma de governança	
		Formação da Rede (voluntária/Mandato) e tempo de existência	
		Alinhamento de Objetivos: existência de coerência entre as missões das diferentes organizações envolvidas e os objetivos gerais e específicos do programa	
		Sistema compartilhado de normas e valores	
		Padrões de Interdependência	
		Órgão central	
		Liderança	
		Existência de uma clara atribuição de responsabilidades entre os membros da equipe	
		Rotatividade de indivíduos que participam da equipe	

ANEXO 3

Síntese do Workshop sobre a Coordenação na Implementação de Políticas

WORKSHOP "COORDENAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS"

SÍNTESE

O workshop "Coordenação na implementação de Políticas" ocorreu no Instituto de Economia da Unicamp no dia 20 de Maio de 2011. Durante este dia reuniram-se 25 pessoas, entre acadêmicos e gestores, para uma reflexão acerca do tema da coordenação na implementação de política. No período da manhã, após uma breve apresentação sobre o tema da coordenação, realizou-se uma discussão em plenária, com todos os participantes, onde foram levantados os principais **problemas e desafios** da coordenação na gestão de políticas. Na parte da tarde, os participantes foram divididos em dois grupos, e a discussão teve um enfoque metodológico, na qual foram apreciados e avaliados alguns possíveis indicadores para a análise da coordenação na implementação de políticas.

Este documento visa apresentar uma síntese do evento, contendo os principais pontos levantados no debate da manhã, e também sistematizando os frutos da discussão da parte da tarde em torno dos indicadores.

Na discussão aberta, os temas destacados pelos participantes como relacionados à questão da coordenação foram: o *Financiamento* (em quantidade e no "timing" adequado); a *Cultura Organizacional*, a dinâmica dos *mandatos políticos* (geram muitas vezes interrupções nos programas); os *Modelos de relações causais* inerentes aos programas (como a realidade é apreendida); a *Matriz institucional* do país e todo o *contexto político* (jogo político entre os atores, interesses políticos); a *Questão temporal e incerteza* (conseqüências imprevistas, prazos e andamento da implementação); a *Fragmentação intra-organizacional* (por exemplo, dentro de um mesmo ministério, não só as Secretarias não se articulam, como as diretorias no interior das secretarias também trabalham de forma isolada), o "*Cartorialismo"* (medidas e programas que são formulados no nível federal e que supostamente devem ser implementados da mesma forma em realidades regionais extremamente distintas).

Durante a discussão, um aspecto consensual foi de que toda a fragmentação e falta de coordenação na implementação dos programas reflete uma *falta de planejamento de longo prazo*, a falta de uma cultura de fazer "políticas" (compostas por programas e os programas por ações), políticas que dão um norte ao desenvolvimento. Neste contexo, foi levantada a questão das instâncias decisórias no nível das políticas (a dimensão "estratégica"). Além disso foi levantada a questão da *forte descentralização* do cenário brasileiro (se o município não "quer", a política não sai).

Outros pontos, levantados por diversos participantes foram: a *Formação e capacitação de gestores* (médicos virando gestores, professores virando gestores); a Interação no interior das *equipes operacionais* (existência de competição, problemas de linguagem entre a equipe, as equipes são muito heterogêneas; por isso a necessidade de "idéias" ou conceitos unificadores, que façam sentido para as diferentes áreas e possam representar um "norte"). Relacionado a este ponto foi destacada a tensão entre os "gestores da cúpula" e a equipe operacional (os gestores-líderes estão ali para "ensinar", mas nem sempre tem os conhecimentos específicos da área do programa).

Por fim, destacou-se a necessidade de pensar *processos práticos* que contribuam para a coordenação, por exemplo as tecnologias da informação e comunicação.

A seguir, sistematiza-se os principais indicadores, entendidos pelos grupos como fundamentais para a análise da coordenação de um programa (aspectos que receberam a maior pontuação no quesito relevância). Estes indicadores estão divididos em 5 eixos: o programa, o indivíduo, as interações sociais, a organização e as articulações inter-organizacionais.

Eixo	Indicadores/ Aspectos Relevantes
O Programa	Mecanismos de responsabilização (pessoais e organizacionais) - Procedimentos formais de prestação de contas para os recursos utilizados
	Matriz Institucional/Matriz de Políticas
	Transversalidade das ações
	Atores envolvidos
	Forma de gestão definida
	Existência de mecanismos de monitoramento e avaliação.
	Existência de um Plano redigido e acordado entre as partes (clareza do plano)
	Clareza dos objetivos formulados para todos os envolvidos
	Dimensão Temporal / Metas e Prazos
	Transparência Interna/Externa
	Estratégia de Implementação
	Apropriação do diagnóstico e do desenho
	Marco legal
	Financiamento/Orçamento (recursos financeiros e não financeiros)

Eixo	Indicadores/ Aspectos Relevantes
O Indivíduo	Competências gerenciais e habilidades colaborativas do gestor
	Formação/Capacitação
	Tipos de contratos de trabalho (relações de trabalho)
	Presença de plano de carreira e projeção (promoções)
	Reconhecimento de sua participação no programa
	Presença de incentivos financeiros pelo desempenho
	Ausência de prejuízos pessoais com o fracasso do programa

Eixo	Indicadores/ Aspectos Relevantes
Interações Sociais	Existência de laços de confiança
	Percepção do indivíduo se suas opiniões e interesses possuem impacto no rumo das decisões finais da equipe.
	Existência e Freqüência de Encontro das diversas Instâncias decisórias
	Características dos membros da equipe
	Existência de mecanismos de interação

Eixo	Indicadores/ Aspectos Relevantes
Organização	Cultura Organizacional: Valores e normas informais que ditam o comportamento "adequado". O que é "tido como dado" naquele ambiente organizacional.
	Cultura colaborativa/Experiências passadas de gestão conjunta
	Nível em que a autoridade pelo programa está baseada nos cargos e atribuições formais
	Alinhamento entre as missões organizacionais e o programa
	Recursos que a organização aporta

Eixo	Indicadores/ Aspectos Relevantes
Articulação Interorganizacional	Mecanismos de fortalecimento do comprometimento e dos laços de confiança
	Forma de governança (modelo)
	Formação da Rede (voluntária/Mandato) e tempo de existência
	Alinhamento de Objetivos: coerência entre as missões das organizações envolvidas e os objetivos gerais e específicos do programa (mecanismos para alinhamento de objetivos)
	Sistema de normas e valores
	Padrões de Interdependência
	Liderança
	Existência de uma clara atribuição de responsabilidades entre as organizações participantes
	Representação das organizações na equipe
	Formas de comunicação e de pactuação entre as organizações

Para encerrar, resta enfatizar que este evento demonstra a relevância do tema da coordenação e o interesse das diferentes áreas de política em seus desdobramentos. Mais uma vez agradecemos a presença e a contribuição de todos para o avanço na reflexão acerca da coordenação na implementação de Políticas.