



O DESAFIO DA ETAPA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS INTERORGANIZACIONAIS

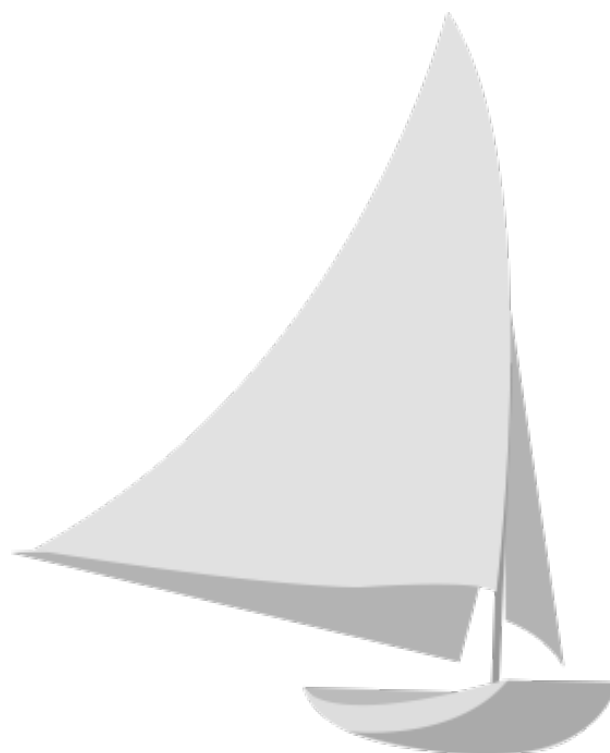
Autoria

Julianne Nestlehner de Abreu Paiva - julianne.nestle@gmail.com

Mestr em Admin/FGV/EBAPE - Fundação Getulio Vargas/Esc Brasileira de Admin Pública e de Empresas

Resumo

A natureza cada vez mais interativa da administração pública tem contribuído para o incremento da complexidade dos arranjos de gestão da ação governamental, e já se caracteriza como um desafio rotineiro para os gestores públicos. O gerenciamento dessas relações exige novas competências e habilidades de gestores e burocratas, bem como uma nova forma de conceber a estrutura e função da administração pública. No entanto, a literatura abordando esse contexto ainda é considerada tímida e dispersa. Este artigo foca a implementação envolvendo múltiplas organizações (estatais ou não) e seus potenciais desafios. Para tanto, foram consultadas as literaturas de implementação de políticas públicas e de relações interorganizacionais. Considerando que esse desenho de política não tende a retroceder em contextos crescentemente complexos, é essencial abordar o fenômeno, pois mudanças nas rotinas de gestão e até mesmo na concepção do trabalho colaborativo fazem-se necessárias para garantir o alcance dos objetivos das políticas.





O DESAFIO DA ETAPA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS INTERORGANIZACIONAIS

RESUMO

A natureza cada vez mais interativa da administração pública tem contribuído para o incremento da complexidade dos arranjos de gestão da ação governamental, e já se caracteriza como um desafio rotineiro para os gestores públicos. O gerenciamento dessas relações exige novas competências e habilidades de gestores e burocratas, bem como uma nova forma de conceber a estrutura e função da administração pública. No entanto, a literatura abordando esse contexto ainda é considerada tímida e dispersa. Este artigo foca a implementação envolvendo múltiplas organizações (estatais ou não) e seus potenciais desafios. Para tanto, foram consultadas as literaturas de implementação de políticas públicas e de relações interorganizacionais. Considerando que esse desenho de política não tende a retroceder em contextos crescentemente complexos, é essencial abordar o fenômeno, pois mudanças nas rotinas de gestão e até mesmo na concepção do trabalho colaborativo fazem-se necessárias para garantir o alcance dos objetivos das políticas.

Palavras-chave: Implementação interorganizacional, gestão pública, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tornou-se cada vez mais frequente o envolvimento de múltiplas organizações públicas e privadas sem fins lucrativos durante a implementação de políticas públicas (sobretudo as políticas sociais). O desenvolvimento crescente (e em muitas áreas predominante) desse tipo de desenho de política traduz novos moldes de atuação governamental, refletindo novos contornos entre a atuação pública e privada. Muitos serviços antes monopolizados pela máquina estatal são delegados a organizações externas, não significando, no entanto, a perda ou diminuição da responsabilidade do Estado por eles. Este deve monitorar e prestar contas sobre a entrega de bens e serviços públicos ao cidadão, independente de quem o tenha executado. Logo, embora a burocracia ou os gestores públicos nem sempre possam comandar ou implementar certas ações, eles continuam sendo responsáveis pelos resultados do processo colaborativo – sobretudo quando há recursos públicos envolvidos.

A pesquisa sobre as implicações de ações realizadas em cenários com múltiplos atores, no entanto, tem recebido uma atenção tímida, pouco sistemática e dispersa (O'TOOLE, 2010). As implicações dessa mudança para a gestão pública (notadamente no campo da implementação) são consideráveis. Alguns autores sugerem que é iminente a necessidade de rever conceitos e modelos clássicos da gestão de políticas e da própria noção de Estado (no que diz respeito ao seu papel e responsabilidades) em um contexto marcado por parcerias e redes (O'TOOLE, 2003; AGRANOFF & McGUIRE, 2001).

Esse artigo tem como objetivo levantar, de forma sucinta, a temática da implementação interorganizacional, abordando concepções acerca desse formato de atuação estatal e seus desafios. O trabalho divide-se em cinco seções. As duas primeiras abordam o ciclo de políticas públicas e a etapa de implementação. A terceira e quarta seção aprofundam a discussão sobre implementação interorganizacional de políticas públicas. Por fim, seguem as considerações finais.

O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Entender o ciclo de políticas públicas diz respeito a compreender as formas e caminhos de ação do Estado, traduzido no ato de “fazer” políticas públicas. Caracteriza-se, portanto, como um processo contínuo de reflexão, pois se trata de “um esforço para explicar a difícil interação de intenções, construídas na fase de formulação de políticas, e ações, presentes na fase de implementação...” (VIANA, 1996, p.6). Tal processo enfatiza a discussão sobre a difícil e



complexa relação entre o meio social, político-econômico e o governo em todas as fases das políticas públicas. Assim, estudar ou pensar o ciclo de políticas públicas é refletir sobre a relação que se estabelece entre atores governamentais na máquina estatal, bem como entre atores governamentais e não-governamentais.

Podemos conceituar política pública como um fluxo de decisões públicas, orientadas para a manutenção do equilíbrio social ou para a introdução de desequilíbrios destinados à modificação da realidade (SARAVIA, 2006). Trata-se de um sistema de decisões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social por meio da definição de estratégias de atuação e da alocação de recursos.

Cada política pública passa por diversos estágios, onde os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são, de alguma forma, diferentes. As etapas normalmente consideradas são: formulação, implementação e avaliação, ou seja, a preparação da decisão política, a execução da decisão e o diagnóstico de seu devido funcionamento, respectivamente. Cada uma das etapas são campos diferentes de negociação, e a visão sequenciada do processo serve apenas como exercício de compreensão.

A preocupação de acadêmicos com a análise de políticas públicas (incluindo o chamado *policy cycle*) se desenvolve a medida que os desafios da gestão pública aumentam, gerando a necessidade de 1º) utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira possível e 2º) assumir que cada país ou localidade possui características culturais, sociais e políticas que impactarão decisivamente na condução do ciclo de políticas.

No final dos anos 1980, uma preocupação maior volta-se à visível discrepância entre objetivos e resultados das políticas públicas. Nesse período, um maior interesse acadêmico voltou-se para os processos sociais, políticas públicas e mesmo para a ciência política, tendo em vista que a velha abordagem tecnocrática não parecia mais responder aos anseios do desenvolvimento de uma sociedade cada vez mais interdependente e global. Nesse sentido, Saravia (2006) destaca que

O contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico. A interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados, tem se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações e da informática. Essa situação foi se acelerando a partir do final da Segunda Guerra Mundial e exigindo, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas (SARAVIA, 2006, p.24).

Este processo segue a preocupação com um maior conhecimento sobre as características gerais dos sistemas políticos e das diversas relações entre políticas públicas e política, bem como dos multivariados entrelaçamentos entre governo e sociedade.

É importante reiterar que a produção de políticas públicas está longe de ser – como a conceituação sugere – uma ordenação tranquila, na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. O processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta (SARAVIA, 2006). Por detrás das dinâmicas sociais que suscitam uma enorme turbulência e uma aparente não-governabilidade, forma-se a extrema complexidade que consiste em ter de lidar com as debilidades do Estado e da Sociedade no cumprimento de normas, na garantia de direitos e na construção conjunta da regulação da vida social.

Tais necessidades suscitaram a importância das reformas de políticas e da implementação como principais meios para transformar o Estado de “problema” em “solução”. A partir do final dos anos 1990, uma maior atenção é dada para a eficiência e eficácia do setor público, duas funções primordiais da agenda de performance implementada pela Nova



Administração Pública. Recentemente, soma-se a essa agenda a busca pela transparência e responsabilização, tarefas ainda mais complexas em contextos em que múltiplas organizações públicas e privadas atuam na sociedade.

Nesse contexto, a implementação da “boa governança” ganhou fôlego, e a emergência de novas formas de provisão de serviços públicos tornou-se notória: as expressões “rede” e “parceria” tornaram-se comuns no vocabulário da gestão pública, e de diferentes formas, foi se definindo uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade.

Essa natureza cada vez mais interativa da administração pública tem contribuído para o incremento da complexidade dos arranjos de gestão da ação governamental, e já se caracteriza como um desafio rotineiro para os gestores públicos. A atuação por meio de arranjos colaborativos e multi-organizacionais torna-se uma estratégia de ação inevitável, através da qual a esfera governamental procura alcançar seus objetivos e oferecer os serviços públicos que lhe competem à população.

O gerenciamento dessas relações surge como um novo desafio à gestão pública, que deve buscar - ao mesmo tempo - o consenso e a eficácia das ações promovidas por entes não estatais (FLEURY, 2005). Este cenário exige novas competências e habilidades por parte dos gestores e burocratas, bem como uma nova forma de conceber a estrutura e função da administração pública. Tais transformações envolvem não só questões organizacionais, mas culturais e, sobretudo, políticas – afinal, um ponto essencial dessa discussão refere-se à distribuição do poder (MARTINS, 1998). A pesquisa sobre as implicações de ações realizadas em cenários com múltiplos atores ao tradicional conhecimento acumulado no campo da gestão pública, no entanto, tem recebido uma atenção tímida, pouco sistemática e dispersa (O'TOOLE, 2010).

A LITERATURA SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre as conhecidas etapas do *Policy Cycle*, a implementação de políticas tem recebido atenção recente por parte de acadêmicos dentro deste novo cenário de atuação estatal. Ainda que o desenvolvimento dos estudos no campo da administração pública ocorra de forma consistente e que seja notável o incremento das pesquisas e estudos na área de Públicas no Brasil, acadêmicos têm apontado uma lacuna na literatura referente à etapa de implementação (PIMENTA, 2012). Nesse sentido, Hill (2006) menciona que mesmo com o desenvolvimento de pesquisas empíricas, muitos estudos de análise de políticas costumavam deixar de lado essa etapa, que não interessava aos pesquisadores por ser vista como uma mera atividade técnica até a década de 1960.

O estudo sobre a etapa de implementação de políticas desenvolve-se nas décadas de 1970 e 1980, após a constatação de diversas falhas e incongruências entre o que era planejado e o que correspondia ao produto final. A obra de Pressman e Wildavsky intitulada *Implementation* (1973) abre caminho para um campo fértil de produção teórica, com trabalhos que apontam os problemas e desafios da implementação como elementos-chaves no aperfeiçoamento da ação dos governos (SILVA E MELO, 2000).

Muitos trabalhos foram estimulados pela percepção de uma visível lacuna existente entre as decisões e diretrizes políticas contidas na formulação de ações governamentais e as consequências ou impactos identificados durante e após a implementação de tais diretrizes (OLIVEIRA, 2012). Sucintamente, a análise volta-se para a implementação como o “elo perdido” da análise da ação governamental (SILVA E MELO, 2000; PIMENTA, 2012). Estudos recentes indicam a forte relação existente entre implementação e o sucesso ou fracasso de políticas públicas e apontam para uma questão chave para a gestão de políticas: como ideias podem manifestar-se, da melhor maneira possível, na prática (MAJONE & WILDAVSKY, 1995).



Esse campo de estudos é marcado por duas abordagens distintas: a top-down, defendendo a neutralidade do implementador (que apenas aplicaria as diretrizes recebidas dos órgãos ou gestores superiores) e a bottom-up, que considera a participação dos chamados “*street level bureaucrats*” (ou burocratas do nível de rua) no processo de tomada de decisão durante a implementação (SECCHI, 2010; SUBIRATS, 2012).

No trabalho desenvolvido por Majone & Wildavsky (1995) sobre a evolução da implementação ao longo das décadas, o autor analisa o modelo racional (também chamado de modelo de planejamento e controle) e o modelo interativo de implementação. Sobre o primeiro, o autor ressalta os limites que podem ser observados na prática, tendo em vista que embora tal modelo reconheça que a implementação possa falhar porque o plano original era inviável, ele não reconhece que a maioria das restrições permanece oculta no estado de planejamento, sendo descoberta apenas no processo de implementação. Sobre o modelo interativo, os autores ressaltam que este minimiza (às vezes de forma arriscada) a importância de planos e metas rígidas. No entanto, a ênfase na comunicação das mensagens e objetivos que as políticas carregam é uma contribuição relevante dessa forma de abordagem, sobretudo na medida em que reflete sobre a possibilidade de palavras influenciarem comportamentos e de traduzirem prescrições em expectativas e resultados.

Essas e outras abordagens da literatura de implementação tem sido essenciais à iluminação de um momento tão essencial do ciclo de políticas, apontando para a complexidade das relações que se estabelecem nesse processo, a negociação entre atores que possuem imensa discricionariedade e autonomia, a importância das organizações que desenham as políticas e o modo como estas são planejadas (quanto à clareza de objetivos, diretrizes e meios para alcançá-los).

No entanto, menor e mais recente é o espaço ocupado, na literatura, pelo estudo das novas formas de atuação do Estado, incluindo a participação de novos atores e a ocorrência de processos inéditos, que se desenvolvem dentro de sistemas de elevada complexidade e através de interações não hierárquicas. Ao revisar a literatura de implementação de políticas públicas, a exclusão ou a falta de atenção dada aos diversos novos atores externos ao Estado na análise dos resultados de tais ações é ainda mais evidente. Tal fato sinaliza o direcionamento que, durante décadas, foi predominante nos estudos do *policy cycle*, atribuindo ao Estado a gestão e implementação de políticas. Esse cenário tem incitado o desenvolvimento de pesquisas que considerem as condições em que a implementação com diferentes atores ocorre e até que ponto as tradicionais perspectivas podem ser utilizadas na leitura desta realidade.

OS DESAFIOS ADICIONAIS DE CENÁRIOS INTERORGANIZACIONAIS

A ocorrência de contextos interorganizacionais de implementação de políticas públicas tem sido apontado como ponto crítico para os gestores públicos da atualidade (AGRANOFF, 1998). Embora o relacionamento entre organizações públicas e privadas não seja algo inédito, é fato que o incremento dessas relações e o padrão que elas assumem em um mundo globalizado fazem com que a gestão interorganizacional de políticas assumam caráter especial.

Diante de problemas sociais multifacetados e de uma sociedade complexa e interdependente, torna-se impossível que políticas macroeconômicas ou setoriais não ultrapassem uma única agência governamental. Quando gestores governamentais atuam com tais políticas, inevitavelmente terão que lidar com ações que englobem não só órgãos públicos, mas sim organizações do setor privado e atores não governamentais. A questão da interação torna-se, portanto, tema e prática recorrente na gestão de políticas públicas.

Relações interorganizacionais são comumente descritas como transações, fluxos ou ligações relativamente duradouras que ocorrem dentro de uma organização ou entre diversas organizações em um determinado ambiente (OLIVER, 1990). Segundo Van de Ven (1976), uma relação interorganizacional ocorre quando duas ou mais organizações trocam recursos



(dinheiro, espaço físico, materiais, informações e serviços) entre si, podendo esta relação ser temporária ou de longo prazo. Ademais, o objetivo final das organizações envolvidas em uma relação interorganizacional é o alcance de objetivos que não seriam alcançáveis se cada uma delas atuasse isoladamente.

Esse campo de estudos surge a partir da observação de que a interação entre duas organizações é afetada pela natureza dos padrões organizacionais de ambas e pelas redes em que elas se encontram (WARREN, 1967). Logo, assume-se que o contexto no qual a organização se insere é determinante para os padrões de interação estabelecidos por ela.

O principal pressuposto que sustenta as motivações para a formação de relacionamentos interorganizacionais assume que as organizações decidem estabelecer uma relação de forma consciente e intencional, de forma explícita, por razões específicas. Logo, assume-se que, mesmo com a existência de variáveis externas poderosas, uma organização sempre opta por fazer parte de um relacionamento ou arranjo interorganizacional, considerando os ganhos, as restrições ou punições relacionadas à decisão oposta.

Os estudos sobre relações interorganizacionais governamentais baseiam-se nos padrões estruturais criados pelas múltiplas ligações realizadas entre diversos atores de implementação de uma política, formando redes de organizações (BRINKERHOFF, 1996). Tais redes são cada vez mais comuns tanto do ponto de vista analítico quando operacional, e atingem elevada complexidade, por exemplo, em programas de desenvolvimento internacional que reúnem dezenas de unidades de financiamento, diferentes níveis de governo, grandes organismos multilaterais e muitas vezes centenas de organizações não governamentais.

Analisando o processo de implementação de políticas, O'Toole (2010) aponta que embora esta seja uma tarefa naturalmente árdua, muitas questões relativas a essa etapa são particularmente difíceis em cenários interorganizacionais. O mesmo autor salienta que o modo como as relações entre diferentes tipos de organização se desenvolve pode influenciar o processo de implementação e o consequente resultado da política. Considerando que tais ambientes institucionais são cada vez mais comuns, o autor defende que os administradores públicos precisam desenvolver uma compreensão sobre como operar tais configurações, ao invés de ter esperança de que elas possam ser evitadas.

Embora seja reconhecido que o ambiente institucional em que ocorre a implementação de políticas apresente muitas variedades possíveis, é possível fazer uma distinção importante entre a implementação que pode ser executada por uma organização e aquela que exige a cooperação e, possivelmente, a coordenação de múltiplas organizações ou partes destas. Sobre isso, cabe destacar:

Na medida em que a implementação pode ser tratada dentro dos limites de uma única organização formal, muito do que se sabe sobre administração pública em geral pode ser aplicado para produzir resultados em políticas públicas. Quando programas públicos precisam ser executados por meio de ações que abrangem dois ou mais ambientes organizacionais, no entanto, a tarefa da implementação é mais complicada. Os impedimentos para uma ação concertada são maiores, *ceteris paribus*, e os incentivos para trabalhar juntos são tipicamente menores. Entre ou junto com organizações, as diferentes rotinas e linguagens especializadas, para não mencionar formas distintas de ver o mundo, significam que a implementação interorganizacional coloca desafios particularmente assustadores. Entre outras coisas, essas situações exigem que os administradores públicos complementem o que eles sabem sobre a gestão dentro de uma organização com perspectivas e opções adicionais. (O'TOOLE, 2003, p.235)

Fazer com que arranjos com múltiplos atores sejam efetivos na concretização dos objetivos propostos por uma política pública depende das conexões estabelecidas entre os atores



e da complexa estrutura criada para gerenciá-las, tornando-se essa uma das tarefas mais desafiadoras e essenciais da implementação. Nesse sentido, surgem questões como motivação, incentivos, hierarquia e poder dentro das burocracias governamentais e discussões sobre monitoramento e desempenho em ambientes deste tipo.

Alguns autores referem-se ao processo da implementação interorganizacional envolvendo organizações privadas e públicas analisando a administração pública colaborativa (*collaborative public management*), que diz respeito ao processo de criação e operação de arranjos multi-organizacionais visando resolver problemas que não poderiam ser resolvidos – ou resolvidos facilmente – por uma única organização (McGUIRE, 2006; AGRANOFF & McGUIRE, 2001, BARDACH, 2001). Tais arranjos têm recebido atenção crescente graças ao envolvimento recorrente de gestores públicos em tais configurações e ao fato de que o governo continua sendo responsável pela entrega de bens e serviços públicos, ainda que não os comande ou execute diretamente.

A colaboração não é um tema totalmente inédito à administração pública, embora seja mais comum nas últimas décadas. As explicações para tal tendência são várias: uma delas afirma que os problemas enfrentados pelo governo atualmente (tais como pobreza, saúde e educação) não podem ser resolvidos por estruturas burocráticas tradicionais, pois requerem mecanismos mais flexíveis e dinâmicos do que os existentes em nossas organizações governamentais (ALTER & HAGE, 1993; FERRAREZI, 1997).

Outra explicação afirma que as políticas que tratam de questões complexas necessitam, cada vez mais, de estruturas de colaboração para sua execução – e tais estruturas seriam necessárias em áreas problemáticas em que o público prefere simultaneamente mais ação do governo e menos envolvimento do governo (O'TOOLE, 1997). Seja qual for o argumento, há consenso de que não há uma melhor maneira de organizar a colaboração, e os gestores públicos precisam dar atenção cuidadosa para as decisões associadas à organização de políticas que envolvem atividades colaborativas. Isso inclui a análise das situações em que tal desenho é indicado ou não e as habilidades necessárias ao seu gerenciamento – uma vez que boa parte das perspectivas que guiaram a administração pública até nossos dias baseia-se no gerenciamento de organizações individuais, operadas internamente e de forma hierárquica.

A IMPORTÂNCIA DA INTERDEPENDÊNCIA

Já na década de 1980 era visível o incremento de estudos e análises sobre a etapa de implementação e a baixa atenção dada aos cenários interorganizacionais, onde mais de uma organização pública atuava na provisão de serviços ou na execução de políticas. Ao realizarem uma análise crítica a respeito da literatura já existente sobre implementação e sua adequação a contextos interorganizacionais visando compreender o que levava alguns padrões a funcionarem ou não, O'Toole & Montjoy (1984) defendem a seguinte tese: a probabilidade de iniciativas de implementação com diversas organizações ou unidades setoriais apresentarem variância em seus resultados teria relação direta com o nível de interdependência estabelecida entre elas e a consequente necessidade (alta ou baixa) de coordenação dos envolvidos.

Assim, cenários interorganizacionais que demonstram baixa interdependência entre os envolvidos e requerem pouca coordenação, possuem maiores chances de serem eficazes em seus objetivos. Já redes que requerem maiores níveis de coordenação graças à grande interdependência entre as organizações, necessitam de maior atenção para que a iniciativa não resulte em fracasso.

Tendo em vista que a maior interdependência geralmente está associada ao número de organizações envolvidas, a probabilidade de a implementação ser mais complexa aumenta quando esta quantidade for maior. No entanto, os autores alertam que nem sempre o número de organizações está diretamente relacionado à chance de uma implementação ser bem-sucedida entre mais de uma organização: o fator-chave é a interdependência entre elas.



Outro ponto importante levantado pelos autores diz respeito aos incentivos à colaboração, já que este ponto é essencial em um ambiente de implementação de políticas. Os autores iniciam sua análise do ponto de vista de uma única organização, e expandem essa lógica para explicarem os desafios de cenários com múltiplos atores. Segundo eles, existem três formas de incentivos importantes em ambientes organizacionais: a autoridade (resultando na cooperação graças a um sentimento de dever), o interesse comum (que induz a cooperação, pois os participantes valorizam o objetivo posto), e a troca (a cooperação visando um pagamento, por exemplo).

Em organizações, um mecanismo essencial para alcançar e manter a cooperação ao longo do tempo é a organização formal, que se utiliza de treinamentos, rotinas e procedimentos para induzir as pessoas a compartilharem certas visões de mundo, rotinas e padrões de comportamento de forma previsível e cooperativa. No entanto, embora tal lógica funcione muito bem dentro de uma organização, tais mecanismos podem limitar a capacidade do pessoal empregado de cooperar com o ambiente externo – entendido como outras organizações e pessoas. Isso ocorre porque neste ambiente existem outras metas, objetivos, visões de mundo e rotinas, que tendem a se chocar com os padrões praticados há certo tempo (O'TOOLE & MONTJOY, 1984).

Para os autores, essa limitação para cooperar será menor caso a organização parceira coincida com seus objetivos, visões de mundo e rotinas organizacionais, ou se a ação realizada de forma colaborativa detalhar minuciosamente as ações necessárias, a ponto de os lados envolvidos conseguirem invocar as devidas sanções quando necessário.

No entanto, quando trazemos essa análise para dentro da realidade das políticas públicas governamentais, percebemos que, dadas as especificidades de muitas agências do governo e mesmo da pequena estrutura para lidar com diversos problemas, a implementação de políticas requer um grande número de organizações para se concretizar. Diante disso, apresentam-se os seguintes desafios, levantados pelos autores: primeiro, quanto mais organizações estiverem envolvidas na implementação, maiores os obstáculos à sua eficácia. Segundo: é preciso considerar que as organizações não devem apenas agir de acordo com seus objetivos, mas devem agir de forma coordenada. Somando essa necessidade ao número de organizações envolvidas, a implementação se torna muito mais complexa do que quando executada por apenas uma agência. Terceiro: graças a esse aumento de complexidade, a chance das parcerias conseguirem especificar em detalhes as ações e interações necessárias à cada organização é reduzida.

Essa falta de especificidade diminui a autoridade da organização central, que não pode invocar certas obrigações às demais envolvidas no processo. A solução para esse problema não é simples, pois mesmo com mandatos muito específicos, haveria o desafio de criar e manter sistemas de monitoramento e fiscalização compatíveis com essas especificidades.

Em qualquer um dos cenários, pode-se esperar como resultado negativo um monitoramento mais fraco, ou mesmo inexistente – além da impossibilidade de utilizar a autoridade do órgão central como meio de garantir a cooperação. Sem essa autoridade, espera-se pouca coordenação – a não ser que os objetivos e visões de mundo dos envolvidos sejam praticamente os mesmos. Nas palavras dos autores, “Casos de coordenação espontânea são relativamente raros, porque algum ajuste é geralmente necessário para engrenar as rotinas de organizações independentes.” (O'TOOLE & MONTJOY, 1984, p. 493). Caso contrário, existe a possibilidade de uma ou mais organizações envolvidas adotarem uma atitude de inércia – o que ocorrerá de forma mais incisiva caso a interdependência entre elas seja baixa.

Em políticas envolvendo múltiplas organizações, onde a ação de uma unidade depende diretamente de outra envolvida, as organizações precisam ajustar-se umas às outras durante todo o processo, e as dificuldades de coordenação tornam-se muito relevantes. Soma-se a isso o processo de negociação contínua entre as partes, que embora possa trazer resultados positivos,



gera desafios ainda maiores. Graças à incerteza que permeia essas relações, os parceiros podem ter incentivos a utilização de diversas formas de manipulação para chegarem a acordos favoráveis – o que aumenta continuamente os níveis de incerteza dos participantes.

Uma importante questão levantada pela literatura interorganizacional diz respeito à construção da confiança entre os envolvidos como fator essencial para o sucesso conjunto. Sem práticas de troca de informação e conhecimento, o nível de cooperação tende a ser menor, pois os autores sentem-se inseguros quanto à condução da parceria como um todo, aumentando a chance de saírem do prescrito (OLIVER, 1990; BALESTRO & MESQUITA, 2002; dentre outros.)

Dificuldades adicionais surgem quando uma ou mais organizações envolvidas em algum tipo de parceria não possuem mecanismos bem desenvolvidos de controle em suas próprias estruturas. É o que pontuam alguns trabalhos que concluem que, muitas vezes, certas estruturas e disfunções típicas do Estado burocrático perpetuam-se em arranjos interorganizacionais, mesmo que o objetivo e discurso da política ou programa sejam permeados pelos conceitos de rede, parcerias e descentralização.

Nesse sentido, Barbosa & Medeiros (2005), ao analisarem a configuração do arranjo interorganizacional de implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos (parceria entre o governo federal e estadual do Nordeste), concluíram que tal configuração se caracterizou como fortemente hierárquica, verticalizada, centralizada e pouco interativa, sendo inadequada ao objetivo da política e contribuindo para seu fracasso. Neste mesmo caso, foram constatados um forte controle burocrático da agência central, o comum caráter de urgência na formalização dos convênios (indicando pouquíssimo planejamento), a falta de mecanismos de comunicação entre os órgãos executores e a utilização pouco eficiente, por parte do órgão central, da estrutura e da capilaridade criadas para a implementação do programa.

É importante salientar, no exemplo mencionado, que o estudo de Barbosa e Medeiros focou as relações estabelecidas entre órgãos públicos do governo federal e estadual, o que não incluía a análise das ligações entre os órgãos executores e outras organizações (públicas e não governamentais), responsáveis pela implementação da política, em nível local. As próprias autoras sublinham que essas relações formam uma rede ainda mais extensa e complexa, que, no entanto, pode vivenciar os mesmos desafios e equívocos observados nos níveis de gestão superiores do Programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A etapa de implementação de políticas públicas é naturalmente desafiadora e complexa, já que envolve colocar em prática os planos elaborados por atores que sempre possuem uma visão parcial da realidade. Além disso, em uma sociedade dinâmica e interdependente, os problemas que originam as políticas públicas transformam-se com muita rapidez. Considerando justamente esse cenário, implementar políticas tem se tornado sinônimo de atuação interorganizacional, envolvendo diversos tipos de organizações.

No entanto, a literatura ainda carece de um olhar sistemático e aprofundado para esse novo contexto, que pode ser considerado a partir de um olhar organizacional. Esse artigo levantou alguns pontos importantes dessa discussão e que servem como base à reflexão sobre o desenho de políticas que englobam diversos atores, ainda na etapa de planejamento. Além disso, fica cada vez mais claro que os gestores públicos devem adquirir e desenvolver novas habilidades para lidar com esse cenário, uma vez que o insulamento governamental, somado a discricionariedade do agente implementador afetam diretamente a execução dos planos concebidos. Reconhecer as habilidades necessárias à gestão dessas políticas inclui refletir sobre aspectos como comunicação, confiança, cultura e análise de interdependência.



Fazer com que arranjos com múltiplos atores sejam efetivos na concretização dos objetivos propostos por uma política pública depende das conexões estabelecidas entre os atores e da complexa estrutura criada para gerenciá-las, tornando-se uma das tarefas mais desafiadoras e essenciais da implementação. Neste sentido, o trabalho do Estado torna-se mais voltado a gerir redes do que a tradicional implementação burocrática. Em tais contextos, os tradicionais mecanismos de comando e controle associados à burocracia nem sempre se adéquam às complicadas relações interorganizacionais estabelecidas, uma vez que os serviços públicos são produzidos conjuntamente.

Fortalece-se certo consenso de que não há um modelo único e ideal de implementação de políticas públicas, e que o sucesso dessa etapa consiste na análise cuidadosa da natureza da ação pretendida, da estrutura e mecanismos estabelecidos, das variáveis políticas, econômicas e socioculturais envolvidas e dos próprios stakeholders atuantes no processo. Em contextos interorganizacionais cada vez mais comuns, a reflexão sobre esse processo é primordial, sobretudo quando consideramos que a atuação em rede não deve retroceder, diante de uma sociedade crescentemente conectada e interdependente.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R. Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. v. 8, n. 1, p.67-91, 1998

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*. v.11, n. 3, p. 295-326, 2001

ALTER, C., HAGE, J. Organizations working together. Newbury Park. SAGE Publications. 1993.

BALESTRO, M. V.; MESQUITA, Z. Confiança nas relações interorganizacionais: aproveitando conceitos, ensaiando reflexões. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, Salvador, n.26, 2002.

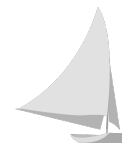
BARBOSA, S.; MEDEIROS, J. Configuração de Arranjos Interorganizacionais e implementação de programas públicos. *Cadernos Ebape*. v.3, n.2, 2005.

BARDACH, Eu. Developmental Dynamics: Interagency Collaboration an Emergent Phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory*.v.11, n.2. p. 149-164, 2001

BRINKERHOFF, D (1996). Coordination issues in policy implementation networks: An illustration from Madagascar's Environmental Action Plan. *World Development*, v. 24, p. 1497-1510, 1996.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. São Paulo. Mimeo. 1997

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, n. 7, p. 77-89, São Paulo, 2005.



HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea. ENAP, Brasília, v.2, 2006.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution. In: Theodolou, Stella and Cahn, Matthew A. Public Policy: the essential readings. 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. Em Busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não Estatal: Política e Administração no Terceiro Setor. Revista de Administração Contemporânea. v.2, n.3, p.109-128, 1998

McGUIRE, Michael. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Public Administration Review, n.66, p. 33-43, 2006.

OLIVER, Christine. Determinants of Interorganizational Relationships: integration and future directions. The Academy of Management Review. v.15, n.2, p.241-265, 1990

O'TOOLE, Laurence J. The Ties That Bind? Networks, Public Administration, and Political Science. Journal Political Science & Politics. v.43, n.1, 2010.

O'TOOLE, Laurence J. Interorganizational Relations in Implementation. In Handbook of Public Administration, org. B. Guy Peters & Jon Pierre, Cap 18, 2003

____Treating Networks Seriously. Public Administration Review, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.

O'TOOLE, L.; MONTJOY, R. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. Public Administration Review, v. 44, nº 6, p. 491-503, 1984.

PIMENTA, C. (Org). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. PUC Minas, 2012.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs). Políticas Públicas – Coletânea. Brasília: ENAP, 2007.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos. Cadernos de Pesquisa, nº 48, NEPP, UNICAMP, Campinas, 2000.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SUBIRATS, Joan, et al. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Editorial Planeta, 2. ed, 2012.

VAN DE VEN, An. On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations.in: Academy of Management Review. v.1, n.4, 1976.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, 30 (2), p.5-43, 1996.

WARREN, R. L. The interorganizational field as a focus for investigation. Administrative Science Quarterly, 12, 396-419. 1967