

# Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos

**SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA, MSc**

Faculdades Santo Agostinho  
sheila@santoagostinho.edu.br

**JANANN JOSLIN MEDEIROS, Dra.**

Universidade de Brasília  
janann@unb.br

## RESUMO

A implementação de programas públicos através de redes de relações interorganizacionais, envolvendo vários níveis de governo e uma variedade de instituições públicas e privadas é complexa e requer uma coordenação que seja capaz de induzir a ação cooperativa para o alcance dos resultados planejados. Para examinar essa questão, o presente trabalho focaliza o Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998, coordenado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Utilizando uma metodologia qualitativa para a coleta e análise de dados, o estudo investigou a configuração do arranjo interorganizacional e os mecanismos de coordenação utilizados na gestão do mesmo. Observou-se que o arranjo adquiriu uma configuração hierárquica e verticalizada, cuja coordenação se desenvolveu de forma centralizada e pouco interativa tendo como principais consequências: (1) articulação insuficiente para obtenção dos melhores resultados ; e (2) deficiência de estímulo e orientação para o alto desempenho. Conclui-se o trabalho tecendo recomendações para o estabelecimento de formas de coordenação que contribuam para o atendimento das demandas por resultados, no atual contexto de implementação interorganizacional de programas públicos.

**Palavras-chave:** Implementação de Programas Públicos. Coordenação de ações públicas. Ação cooperativa.

## ABSTRACT

Public Programs Implementation through interorganization networks relations, evolving several levels of government and a wide variety of public and private institutions is complex and demands a coordination able to induce cooperative action to reach planned results. To examine this question, this work focuses 1998 young and adults alphabetization and capacitating program, coordinated by Brazilian northeast developing superintendence. We used a qualitative methodology to collect and analyze data about interorganizational setting and its management coordination mechanisms. We observed that the setting was hierarchyzed and verticalized, with a centralized and few interactive coordination, which caused: (1) insufficient articulation to reaching better results; and (2) deficiency of stimuli and orientation to high performance. We concluded recommending planning of coordination forms which contribute to results demands, in present context of public programs interorganizational implementation.

**Keywords:** Public Programs Implementation. Public Action Coordination. Cooperative Action.

## 1. INTRODUÇÃO

O envolvimento de um maior número de atores na implementação de programas resultante da descentralização da ação estatal, tem na mesma proporção revelado novos obstáculos à gestão dos programas públicos oriundos das políticas públicas federais, sendo que o atual desenho destas políticas propõe sua implementação através de redes de implementadores gerenciados por uma estrutura institucional capaz de mobilizar, articular e monitorar tais atores. Conseqüentemente, são desenvolvidas diversas relações interorganizacionais entre o Governo Federal e as organizações envolvidas na implementação de programas públicos, implicando a necessidade de mecanismos de coordenação interorganizacionais efetivos.

Na análise da gestão de programas públicos merece destaque o estudo de aspectos relativos à coordenação de redes interorganizacionais de implementação. Para tanto, torna-se fundamental a observação do contexto no qual se desenvolvem as relações interorganizacionais, assim como o formato do arranjo delineado por estas relações.

Pressupondo uma atuação focada em resultados a serem alcançados, segundo as metas e objetivos que norteiam os programas públicos, a gestão dos mesmos não poderá se limitar a um processo centrado apenas na disponibilidade orçamentária e em resultados de curto prazo, por muitas vezes não sinérgicos, que não compõem um todo harmônico; minimizando, assim, a obtenção de resultados significativos.

Além de repensar o foco de atuação e estrutura dos órgãos públicos, será necessária uma revisão do modo de gestão e procedimentos adotados por estes órgãos de forma a torná-los aptos para atender adequadamente, nos aspectos temporal e qualitativo, às necessidades do efetivo desenvolvimento.

Para a observação dos aspectos de coordenação interorganizacional apresenta-se a seguir um estudo de caso sobre a implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos implementado em 1998 pela SUDENE, com a participação dos Governos Estaduais através de um grande arranjo interorganizacional.

O objetivo deste estudo foi descrever a configuração do arranjo interorganizacional para

implementação do referido programa público, seu processo de coordenação e a determinação dos mecanismos de coordenação utilizados na sua implementação.

## 2 MARCO CONCEITUAL

Em um processo de implementação de programas públicos federais que abrangem grandes espaços territoriais e, conseqüentemente, uma significativa variedade institucional, a ação coordenada é condição imprescindível para obtenção de resultados satisfatórios.

A coordenação interorganizacional é um processo de decisão e ação em conjunto no qual duas ou mais organizações participam com algum tipo de ajustamento mútuo, envolvendo uma meta coletiva (HALL, 1996, p. 247). Diz respeito ao alcance de uma ação cooperativa e sinérgica para otimização dos resultados e envolve todo o processo, desde a articulação até as etapas finais da execução. Isto é, a manutenção de prazos comuns, a suficiente homogeneização de objetivos e ações, o partilhamento de informações e experiências e o gerenciamento dos mecanismos de coordenação, aspectos que serão discutidos em seguida.

Com o objetivo de dar uma ordenação lógica às informações sobre os mecanismos de coordenação inter-organizacionais, utilizaremos a estrutura proposta por ALEXANDER (1999). O autor define a estrutura de coordenação das relações interorganizacionais em três níveis relacionados ao contexto das relações com suas características básicas; à sua forma, que diz respeito ao arranjo delineado por estas relações e aos mecanismos de coordenação relacionados aos dois primeiros itens. (Vide Figura 1)

ALEXANDER (1999) define a coordenação interorganizacional como sendo a identificação e gerenciamento da interdependência de um arranjo de organizações através de estruturas para ajustar suas respectivas ações. Estas estruturas são localizadas nos campos social e organizacional e classificadas por ele, em três diferentes níveis, de acordo com as formas utilizadas para ligar os centros de decisão de uma organização ou das organizações membros de sistema interorganizacional. Os níveis apontados pelo autor são de meta, meso e micro estruturas de coordenação enquanto as formas pro-

postas pelo autor implica em ligações formais ou informais baseadas em:

- Hierarquia - explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade;
- Mercado - relações de troca relacionadas a preço;
- Associação solidária - ligações baseadas em confiança.

As estruturas de coordenação podem ser identificadas da seguinte forma (vide Figura 1): no nível mais alto encontra-se a meta-estrutura que diz respeito ao contexto, envolvendo a relação interorganizacional como um todo e definindo as características básicas da interação entre as organizações que compõem a rede. Conforme exposto acima, ALEXANDER (1999) aponta três tipos de relações: as baseadas no mercado que se caracterizam pelo ajustamento mutuo espontâneo, as baseadas na relações hierárquicas nas quais prevalece autoridade como base para a ação e as baseadas em relações solidárias que têm como principal característica a utilização de valores compartilhados.

As meso-estruturas, por sua vez, abrangem um sistema particular de arranjo e se referem às formas assumidas pelo arranjo interorganizacional, sendo relativa ao nível da implementação. Os exemplos propostos para formas de composição das redes solidárias são as tribos, clãs e comunas coletivas; para as redes baseadas em relações de mercado são citadas as alianças, joint ventures e nas redes baseadas em comando encontram-se os programas e projetos.

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

**FIGURA 1**  
ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL



Fonte: Adaptado de ALEXANDER, 1999.

Uma outra abordagem à classificação de mecanismos de coordenação interorganizacionais é proposto por GRANDORI e SODA (1995). Embora esta abordagem enfoque especificamente contextos de mercado, sua contribuição se revela igualmente pertinente para análise das relações interorganizacionais nos contextos das relações baseadas em associação solidária e comando. Para os autores a rede interorganizacional é ela mesma uma forma de coordenação, cuja diferenciação de tipos é dado pelo mix de mecanismos de coordenação utilizados para manter e equilibrar a integração das organizações envolvidas. Dentre os mecanismos de coordenação descritos por GRANDORI E SODA (1995), que em sua maioria coincidem com os propostos por ALEXANDER (1999), destacam-se, para os fins do presente estudo, os seguintes:

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

aplicam-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam em um aspecto social;

d) unidades e funções responsáveis pela ligação e integração: são órgãos como os departamentos específicos ou funções como a de gerente de projeto, que assumem a responsabilidade de coordenação da rede. O administrador de projetos e a diretoria interligada são exemplos de unidades e funções organizacionais responsáveis pela coordenação e integração inter-organizacional;

e) assessoria comum: trata-se da formação de um corpo de especialistas ao qual se atribui a responsabilidade pela coordenação da rede. Quanto maior o número de organizações envolvidas e quanto mais centralizada é a rede, maior é a necessidade de um corpo administrativo comum como uma estrutura de coordenação central;

f) sistemas de planejamento e controle: são mecanismos que visam a manutenção da ação coordenada através do estabelecimento de metas e objetivos comuns. Dado que a execução da ação cooperativa revela o problema do controle do comportamento cooperativo, vale destacar que os sistemas de planejamento e controle baseados em resultados se mostram mais efetivos do que a supervisão hierárquica de comportamentos. Exemplo sistema de franchising;

g) sistemas de incentivo: em contextos de atividades informacionalmente complexas, em que a medição de performance apresenta maior dificuldade, os mecanismos de incentivo se mostram mais efetivos na manutenção do comportamento cooperativo entre as organizações que compõem a rede. Neste sentido, o direito de propriedade partilhado é comumente aplicado nas redes de pesquisa e desenvolvimento,

h) sistemas de informação: sistemas automatizados através dos quais as informações podem ser geradas, armazenadas e partilhadas. Por ocasionar significativas reduções de custos e viabilizar a integração de redes extensas que de outro modo dificilmente seriam possíveis, têm se tornado um importante mecanismo de integração horizontal.

Em suma, a análise das relações interorganizacionais pode ser efetuada sob diversos aspectos: o contexto em que se desenvolvem, a dire-

ção e número de interações, a forma de coordenação definida pelo grau de formalização e descentralização da rede, os mecanismos de coordenação presentes na operação da rede .

### 3. METODOLOGIA

No delineamento do processo metodológico, a estratégia adotada para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de caso. Segundo (Yin, 1994), esta é a estratégia mais usual nas pesquisas do campo das ciências sociais e é a mais indicada para pesquisas que se orientam por perguntas do tipo como ou por quê, para situações nas quais o pesquisador tem pouco controle sobre o comportamento dos eventos e para pesquisas focalizadas em eventos contemporâneos.

A observação da presença destas três condições no caso em questão, demonstra a adequação da adoção dessa estratégia dado que:

1- o que se pretende é observar como uma forma específica de coordenação ocorreu na relação interorganizacional estabelecida para implementação do programa de alfabetização de jovens e adultos na área de atuação da SUDENE;

2- não houve nenhum controle sobre o comportamento dos eventos por parte da pesquisadora;

3- o caso focaliza um fenômeno contemporâneo ocorrido durante o período de 1998 a 1999.

A escolha do programa específico, objeto deste estudo, está vinculada a fatores de viabilidade e relevância, dentre os quais destacamos:

a) Execução em ciclo curto, permitindo a observação das diversas etapas do processo de gestão;

b) apresentação de objetivos e metas quantificadas que facilitem a comparação com resultados obtidos;

c) programas que sejam prioridades na agenda do governo federal no combate às desigualdades sociais e regionais, conferindo-lhes o caráter de ação continuada;

d) apresentação de especificidade de objetivos, que permita uma melhor visualização da rede de atores envolvidos e sua articulação.

Em função da preocupação com a aplicabilidade dos resultados da pesquisa à reali-

dade da prática, através das proposições decorrentes da mesma, esta se desenvolveu propositalmente com foco na aplicação dos resultados que é explicitado por ROESCH (1999) na concepção da pesquisa como avaliação formativa, que se baseia em estudos de processos, avaliação de implementação e estudos de casos, utilizando primariamente métodos qualitativos.

Na avaliação formativa procura-se “formar” aquilo que está em estudo com o objetivo de melhorar a efetividade de um programa, de uma política, de uma organização ou de um produto. Neste sentido, a generalização dos resultados do estudo de caso não extrapola seu contexto.

Na perspectiva da teoria contingencial, a análise de casos específicos delineados por determinadas contingências auxilia os administradores a identificar e compreender as situações para propor a cada uma delas a melhor resposta, pois “*não existem princípios universais para serem descobertos e cada um aprende administração experimentando um grande número de casos de situações problema*”. (DAFT, 1999, p. 33 )

O processo metodológico deste estudo de caso envolveu o uso de técnicas qualitativas, tendo início na construção de uma referência teórica preliminar. Prossegue pela construção de um sistema de códigos baseado no referencial teórico que servirá para a posterior classificação dos dados da pesquisa.

Estes códigos funcionam como rótulos para indicar os significados dos dados coletados durante a pesquisa e caracterizam uma teia conceitual com definições operacionais que inclui os significados mais importantes e suas características constitutivas (vide apêndice A). Isso, por sua vez, facilita e confere maior qualidade à etapa de análise das evidências. Esta estrutura conceitual previamente concebida além de transformar a coleta de dados em um processo seletivo, dirige a pesquisa através da melhor definição do foco. (MILES e HUBERMAN, 1994, p. 84).

A pesquisa se desenvolveu em um processo dinâmico em espiral, possibilitando adaptações nas várias etapas, através da reflexão iterativa entre a teoria e as evidências ao longo da pesquisa. (MILES e HUBERMAN, 1994, p. 85). O objetivo desta dinâmica é elevar a qualidade dos resultados da pes-

quisa e suas conseqüentes proposições.

A amostra do estudo foi do tipo não probabilística intencional (DUARTE E FURTADO, 1999), e representa 40% do universo das organizações envolvidas pelas relações interorganizacionais estabelecidas na implementação do programa, sendo composta por implementadores de quatro dos dez estados abrangidos pelo programa: Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará.

Foi em relação a estes componentes da amostra que foram realizadas as entrevistas e ainda a pesquisa documental dos processos formais de convênio que envolvem: projetos, correspondências, pareceres técnicos, relatórios de acompanhamento e de prestação de contas.

A fim de possibilitar o trabalho de coleta de dados em função da estrutura de códigos relacionados aos conceitos da referência teórica, foram identificados indicadores destes conceitos (vide apêndice A). Estes indicadores permitiram identificar dentre, os dados coletados, aqueles relacionados ao tema da pesquisa e lhe atribuíram significado dentro do contexto pesquisado.

Na análise dos dados foi utilizado o processo de triangulação dos dados coletados por métodos distintos, neste caso, a pesquisa documental e entrevistas. O objetivo deste processo é a corroboração das conclusões através da comparação das evidências fornecidas pelas diferentes fontes de coleta de dados. Trata-se então de construir a confiabilidade da pesquisa e de suas conclusões (MILES e HUBERMAN, 1994, p. 267).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para desenvolver as ações que compõem os programas de governo, o Governo Federal pode descentralizar recursos para os entes federativos, ou seja, estados e municípios. Contudo, tal descentralização somente pode ocorrer após o estabelecimento de uma relação formal entre o Governo Federal e as entidades responsáveis pelo desenvolvimento das referidas ações.

Ao descentralizar a aplicação de recursos e execução de suas ações, o Governo Federal fixa uma rede de implementadores tendo os entes federativos ou órgãos de sua estrutura secretarias estaduais e órgãos municipais, como executores do pro-



grama. A justificativa para a necessidade do estabelecimento de uma rede de implementadores para a realização dos programas do Governo Federal pode ser observada através da seguinte afirmação:

“O problema é que praticamente já não existe organização pública que consiga gerir e controlar diretamente os programas pelos quais é responsável. São tão extensas as superposições e as interdependências de políticas e programas públicos que a base de uma administração eficaz passou a ser a coordenação de unidades que, eventualmente, visem objetivos totalmente divergentes. Estas unidades podem ser agências do próprio Estado ou organizações privadas sem fins lucrativos que trabalham como parceiras do Estado. Isoladamente, portanto, nenhuma das estruturas organizacionais existentes consegue resolver grandes problemas.” (PEREIRA e SPINK, 1998, p. 86-87)

As relações necessárias à realização das ações previstas nos programas públicos federais exigem uma formalização através de convênio, que é um instrumento assemelhado a um contrato. Por meio do convênio, o órgão da administração pública direta se compromete a repassar um determinado valor à entidade implementadora e este ente se compromete a executar o objeto pactuado de acordo com as obrigações estipuladas no convênio. Os recursos somente serão efetivamente repassados depois de formalizado o convênio. Desta forma, a rede de implementadores se materializa pela formalização de acordo firmado através do convênio e pela transferência de recursos.

Os partícipes de um convênio são definidos da seguinte forma (IN STN 01/97):

- concedente - órgão ou entidade da Administração federal, responsável pela transferência de recursos destinados à execução de convênio;

- conveniente ou beneficiário - entidade com a qual a administração federal pactua a execução de programa;

- interveniente - entidade que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

- executor - entidade responsável direta pela execução do objeto do convênio.

Eventualmente o convênio pode estabelecer uma figura intermediária entre o conveniente e o executor denominada interveniente. Nota-se que

em ambas as situações, formalmente o executor não tem um relacionamento direto com o órgão concedente, apenas participa da rede através de conexão com conveniente ou com interveniente. As organizações convenientes não necessariamente relacionam-se entre si, sendo a mesma afirmação válida para o caso dos executores. Tampouco as eventuais organizações intervenientes necessariamente relacionam-se entre si, embora tanto as convenientes quanto as intervenientes relacionem-se com o órgão concedente.

Vale ressaltar que existe um outro nível na composição da rede de implementadores que diz respeito à execução no âmbito local, o qual não é destacado nos termos de convênio e que, por uma questão de exequibilidade, não está incluso nesse estudo. Desta forma, as referências feitas aos implementadores ou executores são equivalentes e indicam o nível estadual da implementação.

De acordo com entrevistas preliminares realizadas com os responsáveis pela coordenação de diversos programas, observa-se que de modo geral os recursos para execução de tais programas são liberados próximo ao final do ano e, desse modo, a formalização dos mesmos acontece numa situação emergencial para garantir a vinculação e disponibilidade dos recursos financeiros. Conseqüentemente, os prazos de implementação desses programas são muito curtos e invariavelmente exigem prorrogações para sua execução. Dentro deste contexto, a gestão desses programas adquire um caráter contingencial, ou seja, são implementados sem um concreto planejamento anterior da ação e não incorporam estratégias significativas para a efetividade da ação. No caso analisado, por exemplo, não foi possível estabelecer precisamente a cronologia da implementação, devido a inconsistência dos dados observada na comparação de diversos documentos. Estima-se que as atividades se desenvolveram, de forma variada durante o período de julho de 1998 a abril de 1999.

Portanto, a formalização do arranjo interorganizacional e o estabelecimento de mecanismos formais de controle delinearão todo um processo burocrático para acompanhamento da implementação do programa analisado.

Para o delineamento da forma de coordenação do programa em questão, primeiramente serão

abordados aspectos da formação e modo de operação da rede de implementadores. Para a concretização da referida rede foram desenvolvidas relações interorganizacionais formalizadas por convênios entre a SUDENE, como conveniente, representada pela Diretoria de Programas Sociais – Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica e Governos Estaduais. Como intervenientes e executores ao mesmo tempo constam as Secretarias de vários Governos Estaduais representados nos estados pesquisados por Secretarias de Planejamento em Alagoas e Ação Social no Ceará, Secretaria Estadual de Agricultura, no Estado do Rio Grande do Norte, e apenas como executor consta a Secretaria Estadual de Produção Rural e Reforma Agrária no Estado de Pernambuco (vide Figura 2).

É necessário destacar que no âmbito das secretarias estaduais, órgãos específicos de sua estrutura são diretamente responsabilizados pela execução do Programa no estado, não sendo observado um canal de contato rotineiro entre estes órgãos e o concedente.

As relações acima mencionadas, além de formalizadas por convênios, foram baseadas em transações de recursos financeiros, serviços técnicos e informações. Foram repassados recursos específicos para o desenvolvimento de ações para alfabetização e capacitação de jovens e adultos, envolvendo a prestação de serviço técnico de alfabetização, com troca de informações em diversos momentos. Contudo, estas relações foram totalmente focalizadas na SUDENE como agência central, não havendo evidências de relações entre as diversas instituições pares envolvidas na execução do programa nos estados (vide Figura 2). O único ponto de interação entre os executores mencionado pelos entrevistados refere-se a uma reunião que aconteceu ao final do programa para apresentação dos resultados obtidos em cada estado.

Para VAN de VEN (1979) este padrão de arranjo caracteriza-se como conjunto interorganizacional, no qual uma organização focal mantém relações com outras organizações sem que estas últimas mantenham relações entre si. Na concepção de GRANDORI (1997), este mesmo arranjo é denominado constelação. Este tipo de arranjo é caracterizado sobretudo pela baixa interação entre as organizações membros, comum em arranjos mais centralizados e verticalizados, com pouca utiliza-

ção de mecanismos que propiciem uma maior interação para troca de informações e experiências, objetivando incrementar o desempenho da rede como todo.

Apesar de ter sido observada uma certa autonomia na flexibilidade das formas de operacionalização dos diferenciados projetos apresentados por cada estado, a troca de experiências para otimização do desempenho da rede não aconteceu de forma significativa.

A forma de articulação das organizações evidencia a verticalização na cadeia de produção dos serviços, ou seja, o convênio define a SUDENE como órgão do governo federal responsável pela coordenação geral do programa em um nível estratégico. Este órgão se articula com os governos estaduais para montar uma estrutura com capilaridade suficiente para fazer os recursos e benefícios do Programa chegarem ao nível local em um nível tático. Os executores partes integrantes da estrutura de governo estadual cuidando do nível operacional, por sua vez, articulam com a esfera municipal para dar condições de exequibilidade ao programa por meio de estruturas físicas e recursos humanos locais. Nesse modo de operação, as diferentes organizações são responsáveis por etapas distintas da produção de serviços, demonstrando integração vertical.

## FIGURA 2

### CONFIGURAÇÃO DA REDE DE IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS



Fonte: Pesquisa documental

Utilizando o esquema analítico de ALEXANDER (1999), a seguir serão analisadas as

características e mecanismos presentes na coordenação das relações interorganizacionais do Programa em estudo, durante a fase de implementação. Neste esquema a coordenação interorganizacional, ou seja, a identificação e gerenciamento da interdependência de um relacionamento entre organizações, apresenta três diferentes níveis de estruturas de coordenação:

**Meta-estrutura de coordenação** - característica básica da interação inter-organizacional nos campos social ou organizacional – neste primeiro nível, a forma observada foi a hierárquica, caracterizada por ligações baseadas em comando por autoridade, formalização de comunicações de acordo com as ligações hierárquicas, possuindo contratos formais que regulem estas relações. Em diversos trechos das entrevistas é ressaltada a formalização e hierarquização das relações e das comunicações. Foi observado que comumente os órgãos internos da estrutura das Secretarias Estaduais Executoras efetivamente responsáveis pela implementação do Programa, não se comunicavam diretamente com a agência central (no caso, a SUDENE). Esta comunicação geralmente foi intermediada pelos dirigentes das Secretarias Estaduais responsáveis pela implementação do programa.

**Meso-estrutura de coordenação** - o segundo nível da estrutura de coordenação interorganizacional refere-se ao sistema particular de arranjo interorganizacional ou arranjo da implementação. Neste nível são apresentados vários exemplos de formas de interação situados entre os campos social e organizacional, tais como os clãs, alianças, joint venture, associação / federação, programas e projetos. Como observado através da estrutura de coordenação proposta por ALEXANDER (1999), (vide Quadro 1), a rede analisada foi formada no campo organizacional com coordenação hierárquica baseada em comando e assumiu a forma de programa, demonstrando, de acordo com o modelo utilizado na análise, uma coerência entre as características da sua meta e meso-estrutura.

**Micro-estruturas de coordenação** - são mecanismos de coordenação presentes na operação da rede, considerados como dispositivos de interação para promoção da cooperação em torno de um objetivo comum, que fazem a ligação entre

os vários nós do arranjo interorganizacional. Esses mecanismos também são citados por GRANDORI E SODA (1995), em uma lista mais variada e, por esse motivo, os indicadores destes autores serão utilizados a seguir para análise dos elementos de coordenação da rede.

#### QUADRO 1

##### CARACTERÍSTICAS DAS ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO

ESTRUTURA	CARACTERÍSTICAS	CARACTERÍSTICAS DA REDE ANALISADA
Meta-estrutura Hierárquica	Explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade Formalização de comunicações de acordo com as ligações hierárquicas, contratos ou convênios que regulem as relações entre as organizações.	A rede analisada apresenta todas as características da meta-estrutura hierárquica.
Meta-estrutura de Mercado	Explicitada por relações de troca relacionadas a preço; caracterizadas pelo ajustamento mutuo espontâneo Contratos de negociação de bens e serviços baseados em preços.	Apesar de possuir uma relação de troca relacionada a transferência de recursos financeiros, esta relação não esta sujeita ao ajustamento mutuo espontâneo, uma vez que o montante de recursos a transferir é previamente estabelecido, sendo o planos de trabalho elaborados conforme o montante de recursos disponibilizados.



Meta-estrutura de Associação Solidária	Com ligações baseadas em confiança caracterizada pela utilização de valores compartilhados. Ausência ou baixo grau de controle	Alto grau de controle formal com a presença de variados mecanismos de controle, tais como relatórios e prestações de contas.
Meso-estruturas	Se referem à forma e abrangem um sistema particular de arranjo inter-organizacional ao nível da implementação. Forma adquirida pela formalização das relações. Ex. alianças, joint venture, associação / federação, programas, projetos.	A rede analisada assumiu a forma de programa na sua implementação
Micro-estrutura	São os mecanismos específicos de coordenação utilizados.	A coordenação da rede analisada estará pormenorizada a seguir

Fonte: Modelo de análise adaptado de Alexandre (1999).

Para melhor compreensão do modo de coordenação adotado na gestão do arranjo interorganizacional em questão, serão descritos a seguir os mecanismos de coordenação em relação a implementação do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos de 1998 (vide resumo no Quadro2).

**Mecanismos de comunicação.** As comunicações entre as organizações envolvidas na implementação do Programa possuem um caráter bastante hierárquico e formal. O processo operacional é marcado pela formalização e verticalização. Por se tratar de uma relação que envolve entidades governamentais e recursos públicos, o princípio da legalidade se faz muito presente na exigência da formalização das ações, através da comunicação por escrito que serve para documentar todo o processo.

Fazem parte dos mecanismos de comunicação do programa analisado, o contato telefônico e reuniões de planejamento, concentrados nos momentos iniciais da formalização do convênio e nos momentos finais da prestação de contas. Todo o processo é permeado pela elaboração de relatórios, ofícios e fax que comunicam decisões sobre os ajustes operacionais ou pleitos apresentados e ainda convocam para reuniões ou solicitam informações, justificativas e correções.

Chama a atenção na análise destas comunicações, o dado de que elas não são consideradas constantes ao longo do processo, como evidenciado em trechos de entrevistas em resposta à pergunta sobre a constância das comunicações interorganizacionais.

Em outros trechos de entrevistas observa-se a hierarquização das comunicações, ao ser comentada pelos entrevistados e como já mencionado, neste aspecto há uma coerência interna relacionada à característica de verticalização do processo de implementação do programa.

**Mecanismos de decisão e negociação.** os dispositivos de decisão e negociação exemplificados como reuniões de representantes, conselhos ad hoc, junta diretora, são relatados em algumas entrevistas como uma deficiência na gestão do programa Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos, não tendo sido confirmada a existência de qualquer estrutura colegiada exclusiva e formalmente estabelecida para o referido programa.

O aspecto mais relevante na análise do impacto da ausência de mecanismos de decisão e negociação, na implementação do Programa estudado, diz respeito aos possíveis benefícios da socialização de informações e experiências, que poderiam ser fonte de soluções adaptadas de maior efetividade. Um exemplo disso seria o partilhamento de informações sobre mecanismos utilizados por alguns estados, para alcançar maior abrangência ou agilidade na execução do programa.

Observando as metas dos convênios dos diversos estados, torna-se aparente uma diferenciação na forma de articulação e implementação do programa nestes estados. Esta variação aponta, então, para uma ausência de mecanismos de decisão e negociação voltados para coordenação da

implementação do programa. Dando sustentação a essa colocação, observa-se o seguinte trecho de entrevista: “eram reuniões mais de articular para alocar recursos, fazer propostas...”. Neste trecho também fica evidente que as reuniões não se destinavam a discutir a forma de implementação, mas sim a articulação para alocação de recursos que aconteceu em fase anterior a implementação do programa.

Uma outra observação bastante interessante, foi a afirmação de um dos entrevistados de que uma forma de atuar gerada pela falta de articulação, de coordenação e de uma boa negociação produz um resultado menos útil a sociedade. Por outro lado, do ponto de vista do entrevistado, a forma de atuação integrada e partilhada conduz a uma forma de atuação com resultados mais úteis à sociedade.

Mecanismos de coordenação e controle social. De acordo com GRANDORI e SODA (1995), estes mecanismos envolvem normas, reputação e controle mútuo, sendo encontrados em relações estáveis que, por sua vez, implicam em um aspecto social. Tais mecanismos não foram observados no Programa em estudo.

O controle social implica sobretudo, no estabelecimento de normas/ parâmetros de conduta e avaliações feitas pelas próprias partes envolvidas. A ausência deste tipo de mecanismo talvez tenha resultado da pouca interação entre os implementadores, devido à ausência de espaços e oportunidades para desenvolver o tipo de relacionamento que propicia o exercício dessa forma de controle.

Nas entrevistas os comentários sobre a única reunião programada para ser um espaço de socialização e avaliação dos resultados do programa em cada estado, evidenciaram que se tratou apenas de uma oportunidade para a exposição de números e dados estatísticos, sem que tenha havido um aprofundamento das questões relativas à forma de operacionalização.

**Unidades e funções de coordenação.** Constatou-se que a Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica da SUDENE e o cargo responsável por sua coordenação eram reconhecidos pelos implementadores, respectivamente, como a unidade e função organizacional responsáveis pela liga-

ção e integração da rede. Isto também pôde ser observado nos encaminhamentos dos documentos analisados. Apesar de existir esse mecanismo de coordenação, as limitações às suas possibilidades de ação também são bastante evidentes, já que se tratava de uma equipe pequena para coordenar a implementação do programa em dez estados. Mesmo assim, toda a atividade de coordenação foi bastante centralizada. Embora existisse a possibilidade de articulação dos escritórios regionais da Sudene, estes tiveram pouca participação no processo, segundo dados de entrevistas.

**Assessoria comum.** A existência de uma assessoria ou corpo administrativo comum, com definição de atribuições relativas à coordenação da rede como uma estrutura de coordenação central composta por especialistas representantes das organizações componentes da rede, não foi confirmada pela análise de entrevistas ou pela pesquisa documental. Como já foi dito anteriormente, a ligação interorganizacional foi realizada através dos mecanismos de unidade e função organizacional.

Embora a unidade e função organizacional - mecanismos responsáveis pela ligação e integração entre as organizações que compõem o arranjo em questão, e o mecanismo de assessoria comum possam parecer mecanismos excludentes entre si, eles também poderiam ser pensados como uma única composição. Ou seja, as funções coordenadoras, tanto da organização responsável pela coordenação central como dos implementadores, poderiam formar um corpo de assessoria comum cuja finalidade seria promover uma maior integração e pluralidade nas decisões relativas à operacionalização da rede.

**Sistema de planejamento e controle.** Quanto a este item, que trata do uso de metas e objetivos quantificáveis como mecanismo de coordenação, verificou-se uma ampla autonomia dos implementadores em determinar metas próprias; alguns casos justificados em função da quantidade dos recursos disponibilizados.

A referida autonomia parece resultar do sistema de aprovação de propostas de execução elaboradas pelos estados com base em diretrizes gerais, que definem o público alvo, o prazo de execução e os recursos disponíveis, ao invés da elaboração de um planejamento comum resultado de uma

discussão mais ampla.

Colabora para esta opção de autonomia uma condição bastante comum na realização de convênios para implementação de programas públicos mencionada pelos entrevistados: o atropelo causado pelos curtos prazos para assinatura de convênios, liberação e utilização dos recursos disponibilizados. Simplesmente não teria sido viável a proposição de maiores discussões em prazos tão escassos sem que houvesse uma rede anteriormente formalizada.

Um outro fator que conduz à essa necessidade de autonomia de planejamento diz respeito à política de ensino de cada estado, cujas diferenciações provocam planejamentos com diferentes focos e formas de operacionalização. Contudo, a discussão de um projeto mais unificado não é descartado pelos implementadores, já que o quadro de analfabetismo de jovens e adultos na área de atuação da SUDENE é suficientemente homogêneo.

**Sistemas de incentivos.** De acordo com GRANDORI e SODA (1995), incentivos também poderiam ser utilizados como mecanismos de coordenação interorganizacional. Estes mecanismos

dro de analfabetismo, no planejamento de novos programas ou até mesmo em um trabalho de avaliação dos resultados do programa e da efetividade.

**QUADRO 2**

**MICRO-ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL**

Mecanismos	Características observadas
Comunicação	relacionados às metas ou objetivos. No entanto, não foram utilizados na implementação deste programa, segundo as informações dos entrevistados.
Decisão e negociação	Ausente
Coordenação e controle social	Neste caso especificamente, o sistema de incentivo pode ter se tornado inviável pela falta de um produto cuja utilização poderia ser compartilhada, e funções do sistema centralizada na sede, por exemplo. Além disso, a própria rigidez imposta pela formalização do convênio abre pouco espaço para a concessão de benefícios relacionados às metas e objetivos.
Assessoria comum	Ausente
Sistemas de planejamento e controle de informação	<b>Sistema de informação.</b> Autonomia dos implementadores, que como mecanismos de coordenação podem ser úteis na integração de redes extensas, foi um dos pontos frágeis da implementação do programa. Apesar de os implementadores, de forma diferenciada, estabelecerem mecanismos de coleta de informações como fichas de coordenadores e fichas de alunos contendo seu perfil e evolução de aprendizado, os dados acumulados não chegam a ser sistematizados para posterior aproveitamento na análise do qua-
Sistema de incentivos	Ausente
Sistema de informação	Ausente

Fonte: Pesquisa documental e entrevistas.

**5. CONCLUSÃO**

A rede montada para a implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998, assumiu a configuração de conjunto interorganizacional (VAN DE VEN, 1979) ou constelação (GRANDORI, 1997), caracterizado por relações formais em pares entre a agência central e os demais implementadores, as quais estiveram baseadas na transação de recursos financeiros e serviços técnicos. A celebração de convênios para o estabelecimento da rede confere às relações interorganizacionais um caráter formal, caracterizando o arranjo como uma rede predominantemente burocrática.

A configuração do arranjo interorganizacional segue, então, um padrão altamente formalizado, sujeito a fortes restrições contingenciais de escassez de tempo e recursos, não refletindo uma constituição resultante de um planejamento consolidado.

A ausência de comunicação e de troca de informações entre os implementadores indica uma

forte centralização com atividades verticalizadas, pois não houveram indícios de interdependência entre as demais organizações.

Quanto ao aproveitamento da rede interna da agência central, no caso a SUDENE, o que chama a atenção é a sub-utilização da estrutura disponível considerando sua capilaridade, mesmo levando-se em conta a relatada escassez de recursos financeiros.

A coordenação do programa se desenvolveu em um contexto de relações hierárquicas entre a SUDENE e Secretarias de Governos Estaduais. A primeira como órgão do governo federal definido como a agência central responsável pela coordenação e controle do programa, com poderes para fiscalizar, determinar e aprovar ou não as ações de implementação e as demais como responsáveis pela implementação. Formou-se, assim, uma meta-estrutura hierárquica baseada em comando, o que reforça ainda mais o aspecto vertical das relações dentro da rede durante a implementação.

O sistema particular de coordenação da atividade de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos desenvolvida pelo governo tomou, nesse caso, a forma de programa público, dentro do qual o governo define as ações que serão desenvolvidas com uma finalidade específica. Segundo ALEXANDER (1999), o programa é uma forma de implementação típica em contextos onde prevalece a relação baseada em comando. Vistos sob a ótica do autor mencionado anteriormente, tanto o contexto no qual se desenvolveram as relações quanto a forma do seu sistema de implementação, se mostraram condizentes com os requisitos burocráticos das ações estatais, dada a sua formalização.

O desenvolvimento da coordenação interorganizacional baseou-se na utilização de poucos mecanismos. Dentre eles a comunicação, que neste caso foi predominantemente formal, hierarquizada e pouco explorada na sua capacidade de integração e descentralização. No estudo de caso em questão, vale a pena refletir sobre o custo e benefícios resultantes da baixa interação entre as organizações implementadoras. De acordo com comentários dos entrevistados uma maior interação para troca de informações e experiências teria sido benéfica para o desempenho do programa como um todo, uma vez que permitiria aos inte-

grantes da rede de implementadores discutir, através de mecanismos de decisão e negociação as dificuldades e suas causas além de possibilitar a socialização e adaptação das variadas soluções que otimizaram as ações do programa em cada estado.

Mecanismos de decisão e negociação também foram pouco explorados ao longo da implementação na integração da rede, causando aos implementadores a impressão de isolamento na condução do programa.

Ausente no programa analisado por exigir um contexto de relações mais integradas, o controle social pode servir tanto como mecanismo puramente de controle, como de coordenação. Quando tratado sob a ótica dos mecanismos de coordenação, seu foco é o controle de pares, ou seja, o controle entre iguais, o controle mútuo. O mérito da utilização deste mecanismo é o incremento do desempenho decorrente da competição que o mesmo criaria na busca por melhores desempenhos entre os implementadores, já que a disseminação de informações sobre o desempenho dos integrantes da rede, provavelmente, causaria um processo de comparação do desempenho que poderia impulsionar a competição por melhores resultados.

O sistema de planejamento e controle para a implementação do programa analisado, por sua vez, sofreu com os apertados prazos de elaboração, o que tornou inviável a possibilidade de maiores discussões em prazos tão escassos. Uma outra deficiência desse mecanismo de coordenação foi a falta de indicadores consistentes que teriam permitido a realização de atividades de acompanhamento e avaliação.

Mecanismos de incentivo não foram observados neste caso, ressaltando-se que estes não necessariamente precisam ser de ordem financeira para cumprir o papel de impulsionadores do desempenho.

Com relação aos mecanismos de unidade e função de coordenação - a Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica e a coordenação desta divisão, respectivamente, foram realmente utilizados, embora tenha sido evidente a limitada capacidade de ação em função da pouca disponibilidade de recursos humanos.

Os sistemas de informação que no programa se mostraram deficientes pela não sistematização e

partilhamento das informações geradas, têm um forte caráter integrativo, assim como a comunicação. Dessa forma, os esforços em torno da geração de informações foram sub-aproveitados, tanto no que diz respeito ao seu valor como subsídio para o desenvolvimento das ações correntes e futuras, quanto à sua capacidade integradora.

Enfim, a coordenação dentro do arranjo interorganizacional analisado - embora estivesse dentro de um contexto e forma adequados e considerando que esteve sujeita a uma série de fatores limitantes, como a escassez de prazos e de recursos humanos e financeiros, não desenvolveu mecanismos suficientes ao alcance da integração que possivelmente propiciaria maior eficiência e efetividade na busca de resultados.

As proposições que se seguem referem-se especificamente aos mecanismos de coordenação, no sentido de contribuir para a efetiva coordenação de arranjos interorganizacionais para implementação de programas públicos com características semelhantes aos do Programa estudado.

Primeiramente, poderia ser proposta uma coordenação e controle regional da implementação através de um planejamento envolvendo as representações regionais da agência central, com melhor distribuição das atividades de coordenação e controle entre as mesmas, permanecendo a cargo da unidade central SUDENE, neste caso a Diretoria de Programas Sociais, através de sua Divisão competente, a articulação, negociação e definição de estratégias gerais, funcionando como uma unidade organizacional de coordenação.

Espera-se que a descentralização resultante desse envolvimento, através do aproveitamento da capilaridade da própria agência, certamente se traduzirá em uma maior eficiência no desenvolvimento das ações.

A comunicação, da mesma forma poderia ser mais descentralizada e integradora, apoiando mecanismos de decisão e negociação com o mesmo objetivo. Também o controle social, via integração e disseminação de informações do desempenho, poderia ser aplicado como instrumento de alavancagem da eficiência.

Uma alternativa para vencer as dificuldades encontradas passa pela sistematização do plane-

jamento de modo constante, já que problemas de natureza social não se resolvem a curto prazo. Além disso, seria de grande utilidade sistematizar as informações geradas durante a fase de implementação, propiciando o desenvolvimento de sistemas de informações que possam apoiar tanto o planejamento quanto a operacionalização dos programas.

No sentido de otimizar a coordenação de programas, também podem ser pensados mecanismos de incentivo ao desempenho, adequados à natureza da atividade. O partilhamento de informações, a premiação com a inclusão em novos programas e o apoio técnico se apresentam como algumas das alternativas viáveis neste sentido.

A efetiva coordenação das ações de uma dada rede de implementadores de programas públicos passa, então, pela utilização de um mix de mecanismos que propiciem a integração, o envolvimento com um objetivo comum, a interação e o direcionamento para resultados.

Finalmente, dentro do contexto de maior complexidade institucional, que requer a formação de redes com a cooperação de várias instituições nas várias esferas do governo, e ainda de outras pertencentes aos setores privado e não lucrativo, o desafio do gestor público na implementação de políticas públicas consiste em estabelecer arranjos interorganizacionais que otimizem a atividade sustentada na cooperação e também desenvolver o adequado mix de mecanismos de controle e coordenação que possa contribuir para o alcance dos resultados desejados.

Como sugestão para novos estudos complementares sobre coordenação e controle de redes de implementação de políticas públicas, recomenda-se pesquisas relativas ao âmbito local da implementação, considerando a articulação política própria da implementação de políticas da esfera pública e as peculiaridades dos atores envolvidos na execução direta, envolvendo cooperação e modos de sistematização da execução.

## REFERÊNCIA

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



- DAFT, Richard L. **Administração**, Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- GRANDORI, Ana e SODA, Giuseppe. **Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms**. Organization Studies. 1995. 16/2. p 183-214
- GRANDORI, Ana. **An organizational assessment of interfirm coordination modes**. Organization Studies. 1997. 18/6 p. 897-925.
- GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998.
- HALL, Richard H., **Organizations: structures, processes, and outcomes**. 6a ed. Prentice Hall, New Jersey, 1996.
- IN STN 01/97** – Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional de 01/97 - publicada em no Diário Oficial em 31/01/97- Disciplina a celebração de convênios.
- JENNINGS JR, Edward T. **Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance**. Public Administrative Review. Washington sep/ oct 1998. Vol 58. p 417-428. Base de dados PROQUEST.
- KALUZNY, Arnold D. **Inteorganizational factors affecting the delivery of primary care to older americans**. Health Services Research. Chicago. Jun1998. Vol. 33. P. 381-401. Base de Dados PROQUEST.
- KLINE, Kurt D., **Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation**. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol 10, p. 551-571.
- LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 2a ed. São Paulo: Atlas, 1991. p . 39.
- MILES, R. E. and SNOW, Charles C. F. Fit, **Failure and the hall of fame**. 1994
- Levine, S., & White, P. E. **Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships**. Administrative Science Quarterly. 5. 1961. p..583-601
- LITWALK, Eugene and HYLTON Lydia F. **Inteorganizational Analysis a hipotesis on co-ordinating agencies**. Administrative Science Quarterly. 6. p 395-420.
- MARRET, Cora Bagley. **On the specification of interorganizational dimensions**. Sociology and Social Research. p. 83 – 99.
- MILES, Mathew b. and HUBERMAN A Michael. **Qualitative data analysis: an Expanded sourcebok**. 2a ed. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1994.
- OLIVER, Christine. **Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions**. Academy of Management Review . 1990. Vol 15. 241-265.
- PEREIRA, L. C. Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle** – Cadernos MARE nº 1, Brasília – DF, 1997.
- PEREIRA, L. C. Bresser. e SPINK, P. K. (orgs.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. –2ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- PEREIRA, L. C. Bresser e GRAU, Nuria C. **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PRESSMAN, Jeffrey L. and WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation**, California: Berkley Universty of California Press, 1974.
- SALANCIK, Gerald R. **Wanted: A good network theory of organization**. Administrative Science Quarterly, 40 . 1995. 345-349
- VAN DE VEN, Andrew H. and WALKER, Gordon. **Coordinations patterns within na interorganizational Network**. Human Relations, vol. 32, number 1, 1979. P 19-36.
- YIN, Robert K. , **Case study research: design and methods**. 2ª ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994. p. 22.