

- OTOOLE JR., L. J.; MONTJOY, R. S. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44 (6), p.491-503, 1984.
- OTOOLE JR., L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, p.263-88, 2000.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.
- ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E. *Evaluation*. 4.ed. Newbury Park, CA: Sage, 1989.
- SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), p.21-48, 1986.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH (eds.) *Policy Challenge and Learning: An Advocacy Coalitional Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993
- SAETREN, H. Whatever Happened to Implementation Research? A Diagnosis of the Decline, and Some Prescriptions for the Revival of a Once Popular and Still Important Research Field in Political Science. Trabalho apresentado na Conferência da Associação Nórdica de Ciência Política, em Helsinki, em agosto. Departamento de Administração e Teoria Organizacional, University of Bergen, 1996.
- WILLIAMS, W.; ELMORE, R. F. (eds.) *Social Program Implementation*. New York: Academic Press, 1976.
- WINTER, S. Studying the Implementation of Top-Down Policies from the Bottom Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy. In: RIST, R. C. (ed.) *Finding Work: Cross National Perspectives on Employment and training*. New York: Falmer Press, 1986a, p.109-38.
- WINTER, S. How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration. *Scandinavian Political Studies*, 9, p.361-85, 1986b.
- WINTER, S. Integrating Implementation Research. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (eds) *Implementation and the Policy Process*. New York: Greenwood Press, 1990, p.19-38.
- WINTER, S. *Implementing effectively*. Aarhus: Systime, 1994.
- WINTER, S. C. Information Asymmetry and Political Control of Street-Level Bureaucrats: Danish Agro-Environmental Regulation. Trabalho preparado para o encontro anual da Associação para Análise de Políticas e Gestão, em Seattle, em novembro. Departamento de Ciência Política, University of Aarhus, 2000.
- WINTER, S. C. The Role of Enforcement and Social Norms in Shaping Deterrence. Trabalho preparado para o encontro anual da Associação de Direito e Sociedade, 30 maio-1 jun., em Vancouver, BC. Danish National Institute of Social Research, 2002a.
- WINTER, S. C. Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies. Trabalho preparado para o encontro anual da Associação Americana de Ciência Política, em Boston, 29 ago.-1 set. 2002. Danish National Institute of Social Research, 2002b.
- WINTER, S. C.; MAX, P. J. Motivations for Compliance with Environmental Regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (4), p.675-98, 2001.
- WINTER, S. C.; MAX, P. J. Information, Interests, and Environmental Regulation. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4 (2), p.115-42, 2002.

CAPÍTULO 10

RELAÇÕES

INTERORGANIZACIONAIS NO

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Laurence J. O'Toole Jr.

A implementação de políticas é uma tarefa importante e árdua em vários cenários institucionais. Contudo, está claro que as questões de implementação são mais espinhosas – e mais interessantes – nos contextos interorganizacionais. Este capítulo põe em foco a questão da implementação principalmente à medida que esta se relaciona com a administração pública, com particular ênfase nos cenários interorganizacionais. A análise, aqui, considera como essas relações podem influenciar o processo de implementação e algumas das possíveis implicações práticas para os responsáveis por tentar gerir-las visando ao sucesso da política.

A primeira seção deste capítulo enquadra a análise mostrando que os cenários interorganizacionais são, ao mesmo tempo, lugares muito comuns e particularmente desafiadores para se obter sucesso na implementação. Esta seção também indica algumas das razões pelas quais os cenários institucionais interorganizacionais são vivenciados com tanta frequência – de fato, cada vez mais. Uma implicação é que os administradores públicos precisam entender como operar em tais cenários, em vez de esperar ou desejar que possam ser evitados. A seção seguinte começa a oferecer uma forma de entendimento dos cenários interorganizacionais para implementação e como as relações nesses cenários podem ser mobilizadas em ações em prol de políticas públicas. Nesse ponto, é particularmente enfatizada a importância das próprias relações estruturais para ações de implementação. Uma terceira seção esboça algumas maneiras pelas quais a cooperação interorganizacional pode ser estimulada, apesar dos impedimentos intimidadores comumente enfrentados pelos implementadores. Dedicamos atenção especial a fatores que podem ser úteis para consideração por parte dos administradores públicos em seus esforços para melhorar o desempenho da implementação.

Devemos enfatizar, logo de início, que a implementação em cenários interorganizacionais é um tópico complicado. Embora considerável pesquisa venha sendo feita sobre o assunto, e apesar de os acadêmicos atualmente poderem dizer muito sobre como as relações interorganizacionais modelam os processos de implementação e o que os gestores podem fazer para melhorá-los, esta eficiência, este capítulo não fornece uma “receita” de orientações não ambíguas. A implementação de políticas é moldada por muitas variáveis, e ainda não foi encontrada pelos pesquisadores uma teoria geral válida sobre o processo de implementação (ver O’Toole, 2000, para uma discussão detalhada). As implicações oferecidas neste capítulo, ao contrário, devem ser consideradas de valor heurístico. Embora ofereça diretrizes, a pesquisa sobre a implementação não, contudo, dita ao gestor o que fazer em todas as situações.

CENÁRIOS INTERORGANIZACIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A despeito dos raríssimos casos de quase autoimplementação de políticas públicas – por exemplo, mudanças na taxa de câmbio, fixadas pelo banco central, que reverberam pela sociedade pelos preços, sem nenhuma necessidade de elaborado aparato de aplicação –, a implementação de políticas requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais que possam converter intenções políticas em ação. Esse processo é o centro do que queremos dizer com implementação.

Os cenários institucionais para a implementação podem variar substancialmente de muitas maneiras. Há uma distinção importante entre a implementação que pode ser alcançada por meio de uma única organização (Torenvlied, 1996) e a que requer cooperação e talvez coordenação de várias organizações ou partes delas (Hjelm e Porter, 1981). À medida que a implementação é resolvida dentro dos limites de uma única organização formal, muito do que se sabe sobre administração pública em geral pode ser aplicado para oferecer resultados políticos (O’Toole, 1996a). Quando programas públicos necessitam ser executados por meio de ações envolvendo dois ou três cenários organizacionais, no entanto, o trabalho de implementação é mais complicado. Os impedimentos para as ações acordadas são maiores, *ceteris paribus*, e induções ao trabalho conjunto são menos frequentes. Entre duas ou mais organizações, as rotinas diferenciadas e as linguagens especializadas, sem mencionar as distintas maneiras de ver o mundo, significam que a implementação interorganizacional apresenta desafios particularmente intimidadores. Dentre outras coisas, essas situações exigem que os administradores suplementem o que sabem acerca de gestão organizacional com perspectivas e opções adicionais.

As relações interorganizacionais podem ser cruciais para a implementação de políticas. Dois ou mais ministérios de um único governo podem ser destacados para lidar com um programa comum. Ou os assim chamados programas interorganizacionais “verticais”, tais como os que envolvem autoridades nacionais e subnacionais, requerem o desenvolvimento e a administração de operações através das linhas organizacionais. Os programas interorganizacionais “horizontais” são menos óbvios, porém cada vez mais significativos. Um conjunto de governos dentro de uma grande área metropolitana, por exemplo, poderá administrar conjuntamente programas para transportes, desenvolvimento econômico ou serviços emergenciais.

Além desses tipos, há os vínculos contratuais e a privatização, e muitas áreas políticas em vários países, atualmente, utilizam complicados arranjos de implementação através de setores. Estes podem incluir um ou mais órgãos públicos vinculados a empresas que visam lucro e/ou a organizações sem fins lucrativos. Certamente, o impulso do “New Public Management” estimulou ainda mais esses desenvolvimentos em algumas partes do mundo (ver Hood, 1996). Estímulos adicionais incluem esforços peculiares a um país ou a outro (um exemplo foi o recente encorajamento dado pelo presidente dos Estados Unidos a fim de envolver organizações “baseadas na fé” na resolução de problemas públicos). Em outras nações, os padrões público-privado para implementação são sustentados por longas tradições de relações sociais – como a confiança na cooperação entre os “parceiros sociais” em certos países da Europa. Muitos programas públicos em várias partes do globo atualmente incluem clientes ou públicos-alvo na coprodução da ação política.

A proliferação de conexões interorganizacionais tornou-se tão acentuada que acadêmicos e profissionais enfatizam cada vez mais temas como “colaborativos” e colaboração (Bardach, 1998) ao lado do papel crítico das relações interorganizacionais de influenciar os resultados dos programas. Um tema particularmente visível a esse respeito, em anos recentes, é o das “redes” e gestão de redes (por exemplo, Hufen e Ringeling, 1990; Kickert et al., 1997; O’Toole, 1997b). Este último tópico é abordado mais profundamente em outra parte deste livro, porém é importante reconhecer a conexão entre sua crescente importância e os padrões interorganizacionais que caracterizam muitos dos cenários das implementações.

Alguns analistas sugerem que a questão foi exagerada (Kettl, 1993). No entanto, podemos usar o forte argumento de que o mundo do gestor da implementação é intensamente interorganizacional. A maioria das provas sistemáticas sobre esse ponto foi desenvolvida na Europa e nos Estados Unidos, apesar de haver poucos motivos para esperarmos que essas partes do mundo sejam especialmente distintas quanto a isso. (Por exemplo, uma conferência de grande visibilidade durante os anos 2000 foi realizada em Taipei para abordar os desafios da “coerência na gestão política”, ponto

que os vínculos horizontais simultaneamente estimulam e complicam os esforços para atingir resultados.) De fato, as muito referenciadas forças da “globalização” provavelmente estimularão ainda mais, à medida que as interdependências se proliferam (Held, 1996).

Pesquisas em muitos países da Europa mostram claramente a importância dos fenômenos interorganizacionais para a administração pública. Os trabalhos de Kickert, Klijn e Koppenjan (1997), Rhodes (1997) e Scharpf (1993) são ilustrativos; esses estudos documentaram as complicadas realidades que administradores e outros enfrentam em vários países (ver também Klijn, 1996; Mayntz e Scharpf, 1995). Mas, sem dúvida, o fenômeno pode não receber o devido cuidado em tais lugares (Hanf e O'Toole, 1992). Os dados obtidos na América do Norte também são importantes (Milward, 1996).

Os estudos sistemáticos sobre a implementação de políticas estão entre os mais eficazes tipos de prova. Na Europa, cientistas sociais mostraram que os gestores locais, que enfrentam desafios práticos como estimular o crescimento da atividade econômica, confrontam um terreno interorganizacional (Hull e Hjerm, 1986). Nos Estados Unidos, a pesquisa mostrou que uma proporção substancial dos programas públicos geridos por administradores públicos são interorganizacionais (O'Toole e Montjoy, 1984; Hall e O'Toole, 2000). Também em nível local, os padrões interorganizacionais são muito comuns (ver Agranoff e McGuire, 2003).

Por que o mundo da implementação de políticas é tão complexo estruturalmente? Um fator para isso é o aumento no número de programas públicos elaborados para acolher valores múltiplos. No passado, quando os programas de transportes concentravam-se unicamente em pavimentar autoestradas e acrescentar faixas de rodagem, maximizar o único objetivo de movimentar veículos deve ter parecido relativamente fácil – problema de engenharia a ser resolvido por um departamento gerenciado com o propósito de expandir o sistema viário. Porém, quando essa unidade também tem de lidar com questões de degradação ambiental, deslocamento de moradias, poluição sonora e outros impactos de tal programa, os problemas da implementação – e os arranjos institucionais – tornam-se mais complicados. Um dos resultados é a expansão dos padrões de implementação para acolher atores, unidades e preocupações adicionais.

Além disso, a simples expansão das pautas governamentais impulsiona conflitos jurisdicionais, sobreposições e possíveis desavenças. A medida que o “espaço político” fica cada vez mais repleto de programas e iniciativas públicas, torna-se ainda mais difícil operar sem que um esforço em particular esbarre em programas relacionados e em influências gerenciadas alhures pelo governo – geralmente por outros departamentos do mesmo governo. Em tais circunstâncias, faz sentido tentar ligar as operações de alguma maneira ou fornecer algum tipo de infraestrutura social de consulta mútua e compartilhamento de informações.

Uma questão relacionada refere-se ao fato de que, cada vez mais, tem-se pedido aos governos que abordem problemas que não podem ser claramente categorizados como pertencentes a este ou àquele nicho. Os assim chamados “problemas maus” (Rittel e Webber, 1973), que tocam em diversas arenas e considerações simultaneamente, requerem respostas governamentais que envolvem múltiplas jurisdições e departamentos a fim de se obter uma resolução efetiva. Uma das consequências é o maior elo institucional através dos limites: comitês consultivos interdepartamentais, complexos processos para assinatura de autorizações, múltiplos pontos de veto e aprovação, e assim por diante. Por vezes a “maldade” dos problemas políticos é reconhecida de início e enfoques gerenciais mais complexos são planejados nas respostas políticas. Em outras ocasiões, há um reconhecimento gradativo dos impactos de segunda ordem que esforços mais limitados podem ter. Uma consequência a longo prazo pode ser tentar “internalizar” os impactos adicionais e gerenciá-los alargando o alcance do programa e de seu esforço administrativo.

Podemos mencionar outra influência. Sobretudo para governos que enfrentam escassez orçamentária, as respostas para problemas novos e urgentes geralmente tomam a forma de “mandatos”, dirigindo uma série de departamentos, governos ou mesmo terceiros a obedecerem a suas ordens. Os objetivos podem variar de direitos civis, desenvolvimento sustentável até o estabelecimento de padrões trabalhistas justos. A consequência pode ser que muitas unidades tenham objetivos adicionais e limitações superimpostas em programas e atividades já existentes. Tais iniciativas podem constituir um catalisador substancial na proliferação de padrões interorganizacionais para a implementação de políticas públicas.

Um estímulo relacionado vem das forças da globalização e, em particular, do ímpeto em direção à padronização interorganizacional que emerge do estabelecimento de acordos internacionais nos campos políticos, que vão do comércio e do controle de armamentos até a proteção ambiental. Uma vez estabelecido, um acordo internacional pode desencadear reverberações em nível nacional e subnacional, à medida que os países tentam desenvolver padrões de implementação que induzam à cooperação e aquiescência dos compromissos tomados. Muitas vezes, as ações exigidas estimulam a formação de vínculos entre os ministérios, governos e setores dentro de um país em particular – para não mencionar elos interorganizacionais entre burocracias nacionais e secretarias internacionais e elos interorganizacionais transnacionais entre órgãos nacionais que cooperam mutuamente. O fato de haver milhares de acordos internacionais em andamento, e muitos outros na agenda, sugere a importância desse fenômeno. A União Europeia, apesar da ênfase sobre os subsídios e da falta de uma burocracia considerável até agora em Bruxelas, também experimentou e estimulou relações interorganizacionais em vários níveis à medida que muitos campos políticos tornaram-se mais complicados devido à alta conexão por redes.

Dois fatores causais adicionais estão diretamente relacionados às forças políticas *per se*. Algumas vezes, os gestores conseguem lidar com as necessidades técnicas de um problema de ação política durante sua execução por meio do uso de um conjunto relativamente limitado de atores na implementação, porém exigências políticas podem incentivar a ampliação do envolvimento de grupos adicionais. Esse fenômeno é comum em sistemas pluralistas, posto que os gestores públicos procuram conservar o apoio para a execução de programas após o estabelecimento da política. O acréscimo de instituições importantes ou de outros atores na “coalizão” envolvida na execução do programa pode deter críticas e aumentar as chances de sucesso da implementação, mesmo que algum dos grupos adicionais venha a contribuir pouco para o desenvolvimento do programa *per se*. Esse ponto não é de maneira alguma um fenômeno novo. Na verdade, sob o rótulo “cooperação” (Selznick, 1949), o processo de envolver grupos interessados nas iniciativas públicas há muito vem sendo discutido por analistas e profissionais.

Uma coalizão mais abrangente de participantes aumenta as chances de os gestores alcançarem algo significativo durante as fases menos visíveis, porém cruciais, da execução do programa. Obviamente os vínculos interorganizacionais também podem aumentar a chance de que a complexidade e o conflito sobrepujam os esforços para fazer as coisas acontecerem. O truque é promover a construção de apoio e, ao mesmo tempo, evitar as tendências em direção à complexidade confusa e excessiva. Em sistemas políticos mais corporativistas pode haver poucas escolhas. As associações mais representativas (*peak associations*) de partes interessadas, envolvidas durante as fases iniciais de tomada de decisão, são também partes coimplimentadoras e corresponsáveis durante as últimas fases do processo.

A segunda influência moldando as relações interorganizacionais e as políticas de implementação é que escolhas básicas foram feitas — especialmente em nações com compromissos liberais de proteção da substancial esfera privada — e que devem ser colocados limites no alcance da autoridade pública. Em tais cenários, a exigência de que os governos abordem problemas urgentes vai contra a preferência por um governo limitado. Uma “solução” durante a implementação pode ser que o governo se comprometa a resolver o problema, porém limite seu controle formal, optando por enfoques mais complexos e “parceiras” com empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos. O resultado é uma forma institucional de rede, consideravelmente mais complicada.

Claro que há forças adicionais estimulando ondas de privatização, contratação e fenômenos relacionados. Elas podem incluir pressão para corte de custos, pautas ideológicas e capacidade gestora débil no setor público. A esse respeito, é possível notar resumidamente uma ironia: à medida que os governos se comprometem com contratações e privatizações, devido à preocupação de que lhes falte capacidade gestora interna, é provável que

venham a ter uma desagradável surpresa, pois a administração pública nesses cenários exige grande habilidade, esforço e capacidade — provavelmente ainda mais que a gestão em situações mais tradicionais. Uma vez dispersado, é difícil reunir o controle que visa ações concertadas de interesse público (ver, por exemplo, O'Toole, 1989; 1991).

Devido a essas razões, a sobreposição de vínculos interorganizacionais de implementação desenvolveu-se rapidamente. É provável que quase nenhuma dessas forças seja de curto prazo. Em vez disso, sinalizam um conjunto de influências que tendem a complicar os ambientes operacionais dos gestores em futuro antevisto.

Portanto, parece clara a importância do tópico das relações interorganizacionais para os administradores responsáveis por ajudar na implementação de políticas. Consequentemente, é essencial entender o sentido de tais cenários institucionais para melhorar as chances de sucesso.

ENTENDENDO O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA INTERORGANIZACIONAL

Uma análise de qualquer texto-padrão sobre administração pública mostra que a hipótese que orienta muitos de seus estudos e conselhos é que os gestores públicos possuem pelo menos autoridade formal sobre os atores que têm de orientar. Enquanto dedica atenção a ideias como a “organização informal”, a necessidade de criar apoio por parte dos subordinados e a importância do “ambiente” externo, o princípio de elaboração por trás de muitos conselhos administrativos é que os gestores devem ter alguma habilidade significativa para dar ordens e dirigir os recursos desde a parte central de seus domínios. Porém, em um mundo de relações interorganizacionais, essa premissa é questionável.

Podemos colocar a questão de outra maneira: criar políticas de implementação bem-sucedidas significa induzir à cooperação e talvez mesmo à coordenação entre atores interdependentes diante dos impedimentos. Nos departamentos ministeriais padrão, os incentivos para planejar ações parecem ser três: autoridade (B coopera com A por achar que é sua obrigação fazê-lo), interesse comum (B coopera com A por acreditar que agir assim em direção ao objetivo geral também servirá a seus próprios objetivos), e troca (B coopera com A por receber algo de A, ou de outra parte, que faz com que sua aquiescência valha a pena). A hierarquia formal permite que os administradores públicos nos departamentos governamentais confiem, até certo ponto, na autoridade como um auxílio à coordenação. Contudo, os administradores que trabalham através dos limites não dispõem dessa benesse. Pode haver pontos formais de autoridade entre departamentos muito diferentes — o gabinete do Executivo, por exemplo, ou o gabinete

nacional –, mas na prática essa autoridade é raramente evocada. As autoridades centrais têm pouco a ganhar ao ser arrastadas para as disputas interministeriais e tipicamente esperam que as organizações resolvam suas próprias diferenças. E mesmo o tempo e a autoridade dos tomadores de decisão centrais são estritamente limitados e de modo geral racionados para os casos mais urgentes. É raro o gerente de implementação que pode operar informalmente como uma figura de autoridade através das organizações. O resultado é que os administradores públicos que desejam colocar em funcionamento a implementação de políticas enquanto trabalham através das fronteiras organizacionais devem recorrer a outras opções: encontrar ou estimular interesses comuns – e sua contínua importância – e desenvolver e manter trocas sensatas (Gage e Mandell, 1990).

Por trás dessas afirmações gerais e bastante abstratas encontra-se uma gama de possibilidades, e também de complicações. Porém, o ponto principal é que administrar a implementação de políticas em contextos interorganizacionais leva a uma reconsideração do contexto básico de escolha gerencial, assim como dos tipos e ênfases acordadas como opções gerenciais. Os administradores em padrões interorganizacionais não podem assumir que têm apoio, mas devem trabalhar para obtê-lo. Tipicamente não podem contar com os arranjos institucionais hierárquicos para solidificar acordos – além de sua própria unidade formal, de qualquer maneira. Os administradores trabalhando com implementações em cenários interorganizacionais geralmente têm de desenvolver a infraestrutura de comunicações – canais, linguagem, sinais e assim por diante – para ajudar a alcançar o objetivo da cooperação direcionada à política. O cenário interorganizacional não é um mundo completamente novo, pois há algum tempo os gestores vêm operando, em certa medida, através de limites. No entanto, assumir um leque interorganizacional como forma estrutural central significa retirar os enfoques da implementação daquelas injunções mais comumente enfatizadas. Os administradores públicos operando nesses cenários institucionais complexos encontram-se manobrando em um mundo onde há múltiplos pontos de influência gerencial e muitos papéis gerenciais diferentes através dos departamentos e de outras unidades do mundo da ação política. Poucas jogadas podem ser feitas de forma unilateral. A tarefa consiste menos em dirigir e controlar e mais em avaliar contextos de interdependência e tentar influenciá-los, geralmente de maneira sutil, para aumentar as chances de uma cooperação bem-sucedida (ver Stoker, 1991).

O desafio enfrentado pelos administradores públicos, portanto, consiste em avaliar o próprio cenário estrutural, a fim de determinar seus pontos fortes e fracos visando estimular o esforço cooperativo e depois extrair interesse e troca comuns, conquanto apropriado e prático, para aumentar as chances de sucesso. O restante desta seção considera o próprio cenário estrutural interorganizacional. A próxima parte do capítulo focaliza os

estímulos à cooperação que podem estar disponíveis dentro de qualquer cenário de implementação apresentado.

Nem todos os padrões de relações interorganizacionais são criados iguais. Um dos aspectos mais importantes do cenário de implementação é a estrutura de interdependência exigida ou estimulada entre as organizações envolvidas. Pois não é apenas o simples número de unidades, mas seu padrão e a maneira como se ligam umas às outras que é mais crucial.

Esse ponto entra em conflito com uma asserção feita por um dos estudos sobre implementação mais conhecidos, aquele de autoria de Pressman e Wildavsky (1984), que alega que “a complexidade da ação conjunta” é o impedimento principal ao sucesso da implementação. Com essa expressão, referem-se ao número de atores e pontos de decisão. Pressman e Wildavsky indicaram que, à medida que o número de unidades envolvidas em uma implementação aumenta, e sobretudo à medida que cresce o número de decisões distintas requerendo acordo coletivo, a chance para ação diminui. Na realidade, eles parecem “demonstrar” matematicamente que em situações envolvendo múltiplas organizações e uma série de decisões, o sucesso da implementação é quase impossível, mesmo que a probabilidade de acordo em qualquer ponto seja extremamente alta.

A contradição entre essa dedução e as provas abundantes no mundo real de que o sucesso não é apenas possível, mas frequente, tem sido chamada pelos especialistas em implementação de “paradoxo Pressman-Wildavsky”. Como mostrou Bowen (1982), há falhas significativas na análise conduzida por Pressman e Wildavsky. Por exemplo, na realidade, as probabilidades de acordo entre organizações não são eventos impenetráveis. De fato, “os efeitos de arraste” (*bandwagon effects*) frequentemente se desenvolvem: o acordo sobre o entendimento básico no início do processo da implementação pode aumentar as chances de mais acordos no futuro. As organizações também podem fundir múltiplas decisões ou pontos de decisão em um único conjunto de negociações. Procedendo-se dessa maneira e trazendo todas as partes à mesa para elaborar um “pacote de acordos”, é possível melhorar muito as chances de sucesso. Colocando-se diversas questões em jogo, simultaneamente, criam-se possibilidades de permutas. E a fusão de decisões em um conjunto mais abrangente de negociações reduz o número de obstáculos separados.

Esses pontos sugerem que o desafio de criar uma cooperação interorganizacional voltada ao sucesso da implementação, mesmo em casos especialmente complicados, não deverá ser, nem de perto, tão decepcionante quanto sugere a análise de Pressman e Wildavsky. Um aspecto de particular importância sobre contextos de implementação complexos que a análise dos dois não levou em consideração é a estruturação entre as próprias organizações. Algumas tarefas da ação política exigem que as organizações – órgãos públicos ou um órgão associado a uns poucos contratadores e subcontrata-

dores – idem de forma sequencial com o desafio da implementação. Outras tarefas da ação política poderão chamar as unidades para trabalhar bem de perto, com a produção de cada uma servindo como insumo para a outra, de maneira regular. Ou talvez uma iniciativa política possa exigir que diversas organizações tornem-se ativas, porém cada uma possa atuar de modo independente das outras – esta poderá ser a situação, por exemplo, se o governo nacional tentar estimular o desenvolvimento econômico em certas áreas urbanas, obrigando ministérios nacionais a focalizarem seus gastos nessas questões nessas regiões. Esses três tipos de circunstâncias encaixam-se nas noções de Thompson (1967) de interdependência sequencial, *reciproca* e *colegiada*, respectivamente (ver também O'Toole e Montjoy, 1984). Claro que em redes interorganizacionais grandes e complicadas executando programas públicos poderá haver exemplos de cada um desses tipos de interdependência dentro do mesmo leque de programas geral.

Deveria ser claro que a implementação é afetada pelo tipo de interdependência em um padrão interorganizacional, não simplesmente pelo número de unidades ou decisões. Por exemplo, em um arranjo sequencial, um atraso ou impedimento em qualquer lugar da cadeia significará problemas na implementação no ponto de impacto pretendido. Essa estrutura análoga a uma linha de montagem de interdependência cria pontos de veto potenciais em cada elo. Algumas vezes, arranjos interorganizacionais para a implementação estão estruturados para permitir que apenas uma das unidades envolvidas exerça o poder de veto potencial. Esse tipo de arranjo é por vezes escolhido intencionalmente para garantir que uma organização específica e seu ponto de vista e jurisdição recebam peso especial. Por exemplo, um órgão ambiental responsável pela análise de projetos de construção poderia desaprová-los sem impactos adversos significativos.

Nos arranjos sequenciais, acrescentar mais unidades organizacionais a uma corrente aumenta o número de barreiras para a ação. Neste ponto, a proposição de Pressman e Wildavsky sobre a complexidade da ação conjunta soa verdadeira. Porém, em outros arranjos, por exemplo em programas que buscam conciliar a ação de múltiplas organizações, o acréscimo de unidades pode *aumentar* as chances de alguma ação de implementação. Em suma, a estrutura de interdependência entre as organizações pode fazer grande diferença. Esse ponto pode ser lembrado quando se projetarem padrões interorganizacionais para implementação. Por exemplo, se a confiança é de vital importância, múltiplas organizações que prestam serviços dispostas de forma colegiada podem aumentar a probabilidade de sucesso via redundância intencional (Bendor, 1985; Chisholm, 1989). Note o vasto número de organizações que prestam assistência àqueles com sérios problemas mentais em cidades norte-americanas de porte médio (Provan e Milward, 1991); o padrão é altamente complexo, mas menos clientes escorregam inteiramente para dentro das fendas. Se um objetivo ou valor político em

particular precisa ser garantido em um complicado ajuste de programa, criar uma unidade de ponto de veto via interdependência sequencial pode ser eficaz. Se a ação interorganizacional bem integrada é essencial para a resolução de problemas voltados a políticas de ação, pode ser importante fabricar elos interunidade elaborados em torno da interdependência *reciproca*. Algumas vezes arranjos estruturais podem ser consolidados ou reorganizados para reduzir as exigências de coordenação. Essa estratégia foi invocada na Dinamarca à medida que padrões de implementação de treinamento de funcionários foram adaptados realmente, de sequencial a colegiado, a fim de permitir que ambas as unidades de serviço de emprego e de serviço municipal do bem-estar contatassem empresas privadas para suas próprias clientelas, em vez de forçar todos os contatos através das unidades anteriores.

ESTIMULANDO A COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

Reconhecer a importância dos diferentes padrões interorganizacionais é um passo em direção à implementação eficaz. Ademais, habilidosos gestores de implementação precisam encontrar maneiras de fazer com que as organizações trabalhem em conjunto visando o sucesso da ação política. A indução de sucesso na implementação via vínculos interorganizacionais comumente exige alguma combinação entre criar e extrair interesses comuns e/ou utilizar trocas para ligar as unidades de forma produtiva visando os objetivos da política. Cada um desses temas merece atenção.

Construir e usar interesses comuns

Se as organizações A e B cuidarem de um objetivo político, e se a participação de cada uma for essencial para o sucesso, seu interesse compartilhado no resultado pode ser suficiente para criar esforços interorganizacionais voltados à implementação. Essa afirmação é verdadeira e importante, porém devemos tomar cuidado e reconhecer os impedimentos não triviais à ação conjunta que podem ainda permanecer. Primeiro, com frequência, diversas organizações têm objetivos e perspectivas sobre questões, como ações políticas, de alguma maneira diferentes. Mesmo havendo alguma discrepância de interesse e prioridades, é provável que haja também alguma *discrepância*. Segundo, um motivo essencial pelo qual tanta implementação envolve elos interorganizacionais é que desafios políticos complicados geralmente requerem consideração por parte de diferentes tipos de unidade, refletindo objetivos distintos e parcialmente competidores. Em tais casos, que são

bastante frequentes, é irreal esperar que apenas o interesse comum seja suficiente. No mínimo, é provável que mesmo objetivos compartilhados sejam diferencialmente importantes em unidades separadas. Terceiro, para todo um conjunto de detalhes fundamentais de implementação, diferentes organizações terão perspectivas únicas mesmo se compartilharem um objetivo geral comum. Por exemplo, questões como área de influência e orçamentos podem desencadear conflitos mesmo entre unidades fortemente comprometidas.

Ademais, ainda que todas as organizações relevantes compartilhem o interesse de fazer com que a política seja bem-sucedida, cada uma poderá relutar em se comprometer por inteiro sem saber se as outras o farão. Em suma, organizações envolvidas em empreendimentos complexos poderão ser cautelosas quanto à possibilidade da existência de parasitas entre seus parceiros. Quando várias organizações estão potencialmente envolvidas em um esforço de implementação, pode haver problemas de ação coletiva, mesmo que haja um interesse comum no resultado (Ostrom, 1990). Essa questão pode ser perturbadora, pois é comum as organizações não sinalizarem publicamente nenhum plano de agir como parasitas, enquanto é provável que quase todas possam alegar publicamente que estão fazendo o que podem pelo objetivo geral – mesmo que não estejam. Especificamente, quando os níveis de confiança são baixos, torna-se difícil um verdadeiro esforço interorganizacional.

Que podem fazer os administradores públicos, responsáveis por estimular o sucesso da implementação, para auxiliar esse processo? Uma série de ações pode ser útil.

Uma das possibilidades é a sinalização. Se diferentes agências ou departamentos têm perspectivas similares sobre a empreitada comum, os gestores podem ajudar simplesmente explicitando esse importante fato para todos os envolvidos. Quanto mais todos entenderem que cada um compartilha do compromisso, menor a chance de surgirem dúvidas e reconsiderações. Um ponto relacionado a isso é o “enquadramento” (ver Kahneman e Tversky, 1984): os esforços interorganizacionais são tipicamente complicados. No mundo real, essa complexidade pode causar dúvidas quanto à empreitada cooperativa. Podem surgir questões quanto a se os outros serão cooperativos ou se as diferenças esmagarão o potencial para o sucesso. Os gestores podem ajudar destacando os pontos de interesse comum que podem perder-se da atenção dos participantes entre um emaranhado de detalhes e incertezas. Focalizar as percepções dos participantes na exata realidade com a qual a maioria concorda e no fato de que estão comprometidos com uma atividade valiosa pode diminuir a hesitação e aumentar a confiança (ver outros comentários sobre esse assunto mais adiante).

De forma similar, os administradores atuando em contextos interorganizacionais podem trabalhar para conseguir que as partes vão a público

e assim obter compromissos específicos de cooperação em certas tarefas observáveis. O compromisso por parte de alguns pode facilitar a criação do compromisso por parte de outros, à medida que o risco de seguir sozinho se reduz substancialmente. De modo análogo, a interação pode ajudar. Os administradores podem tentar impulsionar a ação e mantê-la em movimento em interações repetidas e relativamente previsíveis. Assim procedendo, reduzem-se os custos da coordenação; aumentam-se o entendimento e a previsibilidade e também há melhoria na confiança (Axelrod, 1984). Além disso, os administradores podem elaborar sistemas de prestação de contas transparentes, de maneira que todas as partes possam ver o que os outros estão fazendo em relação às questões de importância geral (O'Toole, 1996b; 1997a).

Nenhuma dessas opções realmente afeta a disposição “natural” de forças entre as organizações; em vez disso, as jogadas almejam facilitar a busca por enfoques estáveis e cooperativos para o esforço conjunto. Tais ações podem ser consecutivas, sobretudo se as organizações envolvidas compartilharem um grau significativo de interesse comum.

Passos adicionais também podem ser úteis. Os administradores podem se esforçar para prevenir que algumas unidades atuem como parasitas dos esforços de outros – por exemplo, monitorando ações através das múltiplas unidades, caso todas concordem. Na verdade, todos podem ter interesse em atribuir essa responsabilidade para um gestor ou unidade em particular, dados os interesses comuns no esforço cooperativo. Também os gestores da implementação interorganizacional podem, às vezes, exercer discernimento para projetar ou substituir a combinação das unidades envolvidas a fim de garantir um substancial grau de sobreposição de enfoques; e os gestores da implementação podem usar a arte da persuasão, encontrando maneiras de aumentar o valor percebido associado às atividades cooperativas.

O cultivo de normas que apoiam a cooperação também pode ser um passo valioso (Weber, 1998). As normas de cooperação e respeito pelas necessidades dos outros participantes podem ser fundamentais como formas de “capital social” que pode pagar dividendos no futuro, e, claro, administradores de programas que cruzam as linhas organizacionais podem aplicar sua própria influência para ajudar a criar consideração por aquelas ações que apoiam essas normas.

Além disso, os administradores podem criar crescentes montantes de cooperação, por meio da desagregação de compromissos e decisões grandes, complicadas e potencialmente arriscadas em compromissos e decisões menores. Caso seja solicitado a múltiplos departamentos, por exemplo, que comprometam tempo e recursos substanciais em um empreendimento conjunto, aparentemente cheio de riscos – incluindo o risco percebido de que os outros não façam sua parte –, os gestores podem, por vezes, tornar a cooperação mais factível se a tornarem menos arriscada. Por meio da trans-

formação de um grande compromisso em uma série de barganhas menores aplicadas ao longo do tempo, e com pelo menos o potencial de retratada (ou retalição), os custos de qualquer jogada em particular tornam-se cada vez menos um impedimento, ao passo que os benefícios do empreendimento conjunto em tarefas limitadas aumentam. Além dessas contribuições diretas no alcance da tarefa coletiva, há outro benefício. As organizações que aprenderam a trabalhar com outras e gradativamente obtiveram contribuições têm mais chances de aumentar a confiança mútua. À medida que essa mudança de expectativas se desenvolve, acordos adicionais serão mais facilmente conquistados; as recompensas não precisam ser imediatas. As organizações que esperam que outras contribuam mais tarde podem estar dispostas a fazer sua parte agora. Em outras palavras, estabelece-se um círculo virtuoso, e a gestão bem-sucedida dos estágios iniciais pode contribuir para uma implementação de políticas facilitada a longo prazo.

Em suma, o interesse comum oferece possibilidades, apesar dos desafios e limitações expostos anteriormente. Em especial, os administradores contam com várias jogadas a sua disposição para se servirem do interesse comum e para fomentá-lo, se limitado.

Facilitando a cooperação via trocas

Além do interesse comum como um tipo de “cola” interorganizacional que pode solidificar cooperação em direção a ações de implementação, a troca é um processo social que apresenta potencial para moldar a implementação em formas produtivas. As organizações envolvidas na implementação interorganizacional normalmente precisam umas das outras para executar seus trabalhos. O que está envolvido e como as necessidades podem ser distribuídas variam conforme a natureza das tarefas políticas e a estrutura de interdependência, tópico já discutido. As trocas entre organizações envolvidas em implementação podem criar indução suficiente para consolidar a cooperação. Troca aqui não se refere apenas ao uso de fundos para adquirir bens e serviços, mas também para ampliar o leque de tipos de comércio entre unidades independentes.

O uso de fundos para cimentar ações planejadas é o tipo de troca mais óbvia a se considerar. De modo geral, o envolvimento de terceiros na execução de serviços é desejado pelos elaboradores de políticas, por uma série de razões. Contratos com esses terceiros é um instrumento comum para vincular as organizações e enquadrar a arena de implementação, sobretudo quando os governos contratam em um contexto competitivo (Jensen et al., 1991). Na realidade, um elemento típico da “New Public Management” visível atualmente em muitos países é um extensivo conjunto de relações contratuais através de organizações e setores (Barzelay, 2001).

Muitas características das relações de troca podem ser desenhadas de modo explícito no entendimento contratado; e os elementos do contrato podem ser negociados na tentativa de garantir que os incentivos combinem com os comportamentos e/ou produção desejados. Mesmo aqui, no entanto, há considerável necessidade de habilidade em gestão pública. Os contratos não se aplicam a si mesmos, exigem que administradores talentosos trabalhem bem; e nenhum conjunto de incentivos, não importa quão bem planejado tenha sido, é completamente autoaplicável (Miller, 1992). Certo grau de liderança tem de ser empregado para consolidar o apoio através das unidades visando à ação eficaz.

As trocas entre organizações envolvidas em políticas de implementação podem estender-se consideravelmente além dos acordos formais para trocar dinheiro por esforço ou resultados (Bardach, 1998). As organizações precisam de *inputs* de seus ambientes de maneira regular e também buscar saídas para seus produtos. Os *inputs* podem variar de apoio político a recursos humanos e informações; e a produção também pode ser de uma miríade de tipos. Quando a implementação exige ou incentiva a cooperação interorganizacional, aqueles preocupados em fazer o processo funcionar bem, geralmente, têm a vantagem de focalizar nos tipos de troca que se desenvolveram e podem ser incentivados a se desenvolver entre as unidades interdependentes. Algumas das possibilidades são muito diretas. Órgãos governamentais centrais oferecem fundos, discernimento e informações para as unidades subnacionais, que, em contrapartida, frequentemente podem regular ou entregar serviços melhor que as autoridades centrais dentro de seu território. O sucesso do esforço subnacional beneficia o órgão nacional, cujos interesses são servidos por constantes fluxos de fundos e execução de serviços, e assim por diante.

As trocas podem estender-se consideravelmente além dos tipos mais óbvios de negociação. As organizações costumam manter pautas relativamente complexas e em geral têm de lidar uma com a outra sobre muitas questões e por longos períodos. Embora esses fatores da vida possam tornar o ato de negociar complicado, também o tornam mais produtivo. Os administradores públicos envolvidos em implementação de políticas podem usar tais circunstâncias para incentivar ações políticas bem-sucedidas. Os departamentos de Estado e outras organizações são em geral interdependentes em uma série de tarefas (Fountain, 2001). Mesmo quando não o são, pode ocorrer que aquilo que é visto como uma simples (potencial) tentativa cooperativa – um programa conjunto ou proposta – seja visto como uma corrente de decisões interdependentes e esforços conjuntos ligados, talvez, via uma corrente de trocas.

Essa complexidade pode ser uma vantagem, no sentido de que ações cooperativas separáveis podem ser explicitamente “colocadas sobre a mesa” por gestores públicos chativos. As trocas podem ser construídas,

até mesmo de forma explícita, por meio de diferentes tarefas de unidades interdependentes a fim de promover cooperação mais estável e de longo prazo. Em uma disposição similar, esforços políticos grandes e de longo prazo que requerem gerenciamento através das fronteiras podem, eles mesmos, ser vistos como um conjunto considerável de esforços potencialmente cooperativos menos estupefatos. É quase inevitável que diferentes partes vejam sua bem-sucedida finalização com diferentes níveis de importância ou entusiasmo – a celebração de um contrato, a conclusão de uma etapa, o envolvimento de certos interesses externos, a incorporação de específicos itens de gasto de capital a um plano mais longo, e assim por diante. Esses focos discretos e relacionados podem oferecer chances de permutas em prol do sucesso geral.

Os administradores públicos envolvidos na implementação interorganizacional podem contribuir para o aumento das chances gerais de sucesso se estiverem alertas a essas opções, que fornecem o potencial de cimentar trocas e contribuem para o acordo produtivo. Geralmente, a intermediação dessas possibilidades não acontece sem um esforço ativo por parte dos gestores focados no esforço geral. Identificar essas possibilidades de trocas, propor permutas, ajudar a estimular os termos do acordo interorganizacional e depois trabalhar para monitorar e gerenciar fluxos de informações de modo que todas as partes relevantes possam ver o que está acontecendo, e se *quid pro quo* permanecem viáveis – esses tipos de passo gerencial podem ser partes essenciais de quaisquer soluções a longo prazo.

Ocasionalmente a troca pode ser facilitada pelos administradores públicos que efetuem mudanças no conjunto de alternativas de cooperação (e não cooperação) consideradas. Por vezes, simplesmente lembrar as organizações envolvidas da “opção default” – as consequências, caso não se alcance um acordo – pode incentivar trocas produtivas. Particularmente se a não cooperação puder resultar na imposição da vontade, por parte de outra parte (por exemplo, um nível mais alto do governo) sobre aqueles envolvidos nos primeiros estágios da implementação, pode ser útil alertar tais partes sobre as consequências de qualquer falta de acordo. Às vezes, os administradores públicos vão além desse ponto para identificar opções novas e criativas que podem ter passado despercebidas de todos os outros participantes. A capacidade de identificar alternativas de barganha estáveis em situações altamente conflituosas há muito é reconhecida como um dos elementos da diplomacia habilidosa; e a diplomacia administrativa é, em geral, muito útil no auxílio de trocas para implementações interorganizacionais. Elaborar “novas” opções, portanto, é um elemento importante das relações interorganizacionais produtivas.

De forma semelhante, alterar o conjunto de organizações envolvidas em um cenário de implementação interorganizacional pode não apenas aumentar o grau de interesse comum, mas também facilitar trocas sob certas

circunstâncias. Que unidades devem fazer parte da implementação interorganizacional é apenas parcialmente uma questão técnica. Stoker (1991) salientou ser possível envolver organizações que mantêm permanentes conflitos uma com a outra e ainda assim encontrar maneiras de cooperar em um programa específico, apesar da persistência de tais diferenças.

Essa consideração da troca como um elemento crítico da implementação interorganizacional não deve ser usada para subentender que as relações interorganizacionais são sempre, ou mesmo em bases usuais, marcadas por acordos totalmente voluntários entre as unidades. Apesar do fato concreto de que a autoridade formal é raramente invocada para forçar cooperação interorganizacional produtiva de longo prazo, as relações de poder entre organizações interdependentes podem influenciar o fluxo de eventos durante a implementação (Bressers e Klok, 1988). A teoria da dependência de recursos (Pfeffer e Salancik, 1978) sugere que as unidades que possuem os recursos críticos de que as outras necessitam podem ter mais influência. As unidades envolvidas na implementação interorganizacional tentam gerenciar suas contingências estratégicas para manter algum poder de manobra, e certamente se espera que as organizações que são crucialmente importantes para as outras unidades envolvidas no esforço de implementação desempenhem um papel significativo na formatação do tipo e do nível de cooperação que se desenvolve.

Os administradores públicos encontrados em tais órgãos poderão moldar de forma significativa os processos de implementação. É útil que estejam alertas quanto às circunstâncias nas quais suas unidades são raramente influentes; essas situações podem fornecer oportunidades para instituir, negociar acordos e entendimentos de maneira favorável ao sucesso da ação de implementação.

CONCLUSÃO

A implementação de uma política pública ocorre em cenários variáveis, contudo fica evidente que, com frequência, a cooperação interorganizacional é ativada a fim de se alcançar resultados bem-sucedidos. As organizações envolvidas incluem departamentos governamentais e ministros, órgãos subnacionais, unidades com e sem fins lucrativos e organizações de público-alvo – que podem, inclusive, estar envolvidas na coprodução de uma ação de implementação. Se e como uma cooperação interorganizacional emerge, depende de um número de fatores. Podem estar presentes impedimentos substanciais, portanto a cooperação deve ser desenvolvida; não pode ser assumida. A estrutura ou padrão de interdependência entre as organizações envolvidas importa, embora não haja “o melhor” arranjo para todas as circunstâncias. Mais organizações adicionam capacidade e também

limitações para qualquer sistema de implementação. O interesse comum entre as unidades envolvidas pode ajudar a consolidar ações cooperativas, assim como podem as oportunidades de trocas de vários tipos entre as unidades participantes. Com relação a isso tudo, as ações do administrador público atuando em prol da política para efetivar ações cooperativas são altamente significativas.

Este capítulo esboçou desafios e oportunidades, prestando particular atenção ao papel do administrador. Considerando-se o frequente contexto interorganizacional na implementação de políticas, a importância desse cargo merece especial destaque e compreensão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- AXELROD, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- BARDACH, E. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution, 1998.
- BARZELAY, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press, 2001.
- BENDOR, J. *Parallel Systems: Redundancy in Government*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985.
- BOWEN, E. R. The Pressman-Wildavsky Paradox. *Journal of Public Policy*, 2, p.1-21, fev. 1982.
- BRESSERS, H.; KLOK, P. Fundamentals for a Theory of Policy Instruments. *International Journal of Social Economics*, 15 (3/4), p.22-41, jan. 1988.
- CHISHOLM, D. *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multioptional Systems*. Berkeley, CA: University of California Press, 1989.
- FOUNTAIN, J. E. *Building the virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution, 2001.
- GAGE, R. W.; MANDEL, M. P. (eds.) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger, 1990.
- HALL, T. E.; O'TOOLE JR., L. J. Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-66 and 1993-94. *Administration and Society*, 31 (6), p.667-86, 2000.
- HANE, K. I.; O'TOOLE JR., L. J. Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures, and the Management of Inter-organizational Relations. *European Journal of Political Research*, 21 (1-2), p.163-80, 1992.
- HELD, D. *Democracy and the Global order, From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- HENM, B.; PORTER, D. O. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2 (3), p.211-27, 1981.
- HOOD, C. H. United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning. In OLSEN, J. P.; PETERS, B. G. (eds.) *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

- HUJEN, J. A. M.; RINGELING, A. B. (eds.) *Belisnetwerken: Overheids-, semi-overheids-, en particuliere organisaties in wisselwerking*. The Hague: VUGA, 1990.
- HULL, C.; HIJRN, B. *Helping Small Firms Grow*. London: Croom Helm, 1986.
- HENSEN, T.; PILEGAARD, W.; SEREN, M. J.; ORBERG, P. D. *Indsatsen for langtidsløfte*. Copenhagen: AKF Forlaget, 1991.
- KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Choices, Values, and Frames. *American Psychologist*, 39, p.341-50, 1984.
- KETTL, D. E. Searching for Clues about Public Management: Slicing the onion Different Ways. In: BOZEMAN, B. (ed.) *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993. p.55-68.
- KICKERT, W.; KIJIN, E.; KOPPENJAN, J. (eds.) *Managing Complex Networks: Network Management and the Public Sector*. London: Sage, 1997.
- KIJIN, E. *Regels en Sturing in Netwerken: De Invloed van netwerkregels op de herstructurering van naorologische wijken*. Delft: Eburon, 1996.
- MAVNTZ, R.; SCHARPF, F. W. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAVNTZ, R.; SCHARPF, F. W. *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 1995.
- MILLER, G. J. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- MILWARD, H. B. (ed.) Symposium on the Hollow State: Capacity, Control, and Performance in Interorganizational Settings. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (2), p.193-314, 1996.
- O'TOOLE JR., L. J. Goal Multiplicity in the Implementation Setting: Subtle Impacts and the Case of Wastewater Treatment Privatization. *Policy Studies Journal*, 18 (4), p.3-22, 1989.
- O'TOOLE JR., L. J. Public and Private Management of Wastewater Treatment: A Comparative Study. In: HEILMAN, J. (ed.) *Evaluation and Privatization*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1991, p.13-32.
- O'TOOLE JR., L. J. Implementing Public Programs. In: PENY, J. L. (ed.) *Handbook of Public Administration*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1996a, p.250-62.
- O'TOOLE JR., L. J. Rational Choice and the Public Management of Interorganizational Networks. In: KETTL, D. E.; MILWARD, H. B. (eds.) *The State of Public Administration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996b, p.241-63.
- O'TOOLE JR., L. J. Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration and Society*, 29 (2), p.1 J 5-38, 1997a.
- O'TOOLE JR., L. J. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57 (4), p.45-52, 1997b.
- O'TOOLE JR., L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), p.263-88, 2000.
- O'TOOLE JR., L. J.; MONTJOY, R. S. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44 (6), p.491-503, 1984.
- OSBROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PIEPER, J.; SALANCIK, G. R. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, 1978.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.