

**ACH 3546 – Formulação,
Implementação e Avaliação
de Políticas Públicas II**
Profa. Cristiane Kerches da
Silva Leite
cristianekerches@gmail.com
2º semestre de 2020

TEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO: COORDENAÇÃO FEDERATIVA, ARRANJOS INSTITUCIONAIS, RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

BIBLIOGRAFIA

O'TOOLE JR., L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

POR QUE É RELEVANTE ESTUDAR A IMPLEMENTAÇÃO?

- A implementação sempre ocorre de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores?
 - Não!
- A implementação modifica as políticas públicas?
 - Sim! Cadeia de implementadores em contextos específicos interpretam metas e desenhos formulados.
- A política pública é feita, de fato, pela combinação de decisões de uma série de agentes implementadores: a formulação é importante, mas as referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções são fundamentais. **LEMBRAM DOS ELOS CAUSAIS DO MARCO LÓGICO?**

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS (O'TOOLE JR.)

Instituições - arcam com o ônus do processo de transformação de...



CENÁRIOS INSTITUCIONAIS

- **Implementação interorganizacional:** quando programas públicos necessitam ser executados por meio de ações envolvendo dois ou três cenários organizacionais – **rotinas diferenciadas, linguagens especializadas, distintas visões de mundo:**
 - Departamentos governamentais;
 - Ministérios;
 - Autárquias;
 - Órgãos subnacionais;
 - Organizações com ou sem fins lucrativos, de público-alvo (ONGs, OSSs...).

CENÁRIOS INSTITUCIONAIS

- **Relações Interorganizacionais:**

- **Verticais:** envolvem relações entre autoridades nacionais e subnacionais (ex.: implementação do Bolsa Família, SUS, Fundef/Fundeb)
- **Horizontais:** relações entre ministérios, entre municípios, entre estados – administração conjunta de uma política pública (ex.: agências de desenvolvimento; consórcios, etc.)
<http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/home/>
- **Vínculos contratuais;** privatização, parceria público-privado.
- Pesquisa no scielo.br (08/10/20) – “descentralização”: 251 textos (federalismo, consórcios, gestão indireta, regionalização, comitês de bacias, etc.)

CENÁRIOS INSTITUCIONAIS

- Complexidade da implementação:
- **Proliferação de conexões interorganizacionais em cenários de implementações:**
 - *New Public Management* estimulou vínculos contratuais e privatização;
 - “Globalização” das relações inteorganizacionais, interdependências, acordos internacionais – crescente importância de padrões organizacionais (231);
 - Programas públicos acolhem na atualidade “valores múltiplos” (ex. programa de transporte, 232) – expansão dos padrões de implementação para acolher atores, unidades e preocupações adicionais; expansão da própria pauta governamental;
 - “Problemas maus” – mobilização de múltiplas jurisdições e departamentos para se obter a resolução efetiva.

DESAFIO POLÍTICO NA IMPLEMENTAÇÃO

- No mundo das relações interorganizacionais, **mandato político não “empodera” administradores públicos em arranjos institucionais hierárquicos**, a ponto de garantir bons resultados na implementação.
- **“Virtú” maquiaveliana:** administradores não podem assumir que tem apoio, mas devem trabalhar para obtê-lo.

DESAFIO POLÍTICO NA IMPLEMENTAÇÃO

- **Pulo do gato:** induzir à cooperação e talvez mesmo à coordenação entre atores interdependentes diante de impedimentos (O'Tooler Jr. 2010, 235).
- Incentivos para planejar ações: **autoridade; interesse comum; troca.**
- Autoridade menos evocada: dirigir e controlar menos e **avaliar contextos de interdependência e tentar influenciá-los mais**, de maneira sutil, para aumentar as chances de uma cooperação bem-sucedida – por meio de estímulo de interesses comuns e trocas sensatas (idem 236).

PARADOXO PRESSMAN- WILDAVSKY

- Se o **número de unidades envolvidas** na implementação e o número de decisões distintas que requerem acordo coletivo são grandes, as chances da ação diminuem (Pressman-Wildavsky).
- **MUNDO REAL NEGA AFIRMAÇÃO – sucesso é mais frequente:**
 - Efeito de arraste: entendimento básico inicial aumenta chance de acordo futuro;
 - Fusão de múltiplas decisões – pacote de acordos;
 - Possibilidade de permutas com diversas questões em jogo.
 - Estrutura de interdependência entre as organizações faz diferença, não somente o número de unidades ou decisões: casos sequenciais dão razão aos autores (pontos de veto).

PAPEL POLÍTICO DO ADMINISTRADOR

- Problema de ação coletiva: **interesse comum e objetivos compartilhados não garantem:**
 - Mesmo que compartilhem interesse, cada organização pode relutar em se comprometer por não saber se as outras o farão – risco de existência de parasitas entre os parceiros; problema de ação coletiva (Ostrom).
- Como o administrador público pode **agir VIRTUOSAMENTE** para estimular o sucesso da implementação?

COMO REALIZAR A INDUÇÃO VIA VÍNCULOS INTERORGANIZACIONAIS?: CONSTRUÇÃO DE INTERESSES COMUNS (1)

- **Sinalização e enquadramento:** o gestor pode explicitar pontos comuns, destacando pontos de interesses comuns – reduz hesitação e aumenta a confiança.
- **Compromissos específicos de cooperação** – os de uns facilita os de outros (sistema de prestação de contas – todas as partes se vêem). Interação aumenta entendimento e previsibilidade.
- **Prevenção de “parasitas”:** monitoramento de ações; persuasão para aumentar valor percebido da cooperação.

COMO REALIZAR A INDUÇÃO VIA VÍNCULOS INTERORGANIZACIONAIS?: CONSTRUÇÃO DE INTERESSES COMUNS (2)

- **Cultivo de normas de cooperação:** formas de “capital social” no meio institucional – jogo intertemporal.
- **Desagregação de compromissos:** cooperação mais factível em empreendimento conjunto arriscado. Grande compromisso transformado em uma série de barganhas menores ao longo do tempo.
- **Aprendizado de trabalho conjunto gera ganhos futuros:** obtenção de contribuições → geração de confiança mútua → acordos adicionais são conquistados → colabora-se agora, recompensa-se adiante.

TROCA COMO PROCESSO SOCIAL MOLDA A IMPLEMENTAÇÃO

- Troca com uso de fundos, mas outros tipos de “comércio” (recursos humanos, informação).
- Entre organizações – **criam indução para consolidar cooperação.**
 - Contratos definindo trocas (gerencialismo) são comuns, mas não são autoaplicáveis – demandam liderança do gestor – eficácia demanda ação de liderança do gestor.
 - Trocas entre agentes interdependentes – cooperação mais estável e de longo prazo (**fluxo de contrapartidas e benefícios**): sistemas de indução da implementação de políticas sociais, Brasil 1990 adiante.

PAPEL ESTRATÉGICO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

- **DIPLOMACIA ADMINISTRATIVA:**
 - identificar possibilidades de trocas,
 - propor permutas,
 - ajudar a estimular os termos de acordo e depois,
 - trabalhar para monitorar e gerenciar fluxos de informações.
- **Em último caso, lembrar da opção “default”:** não cooperação pode levar à imposição da vontade de níveis mais altos de governo.
- **RELAÇÕES DE PODER ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERDEPENDENTES INFLUENCIAM O FLUXO DE EVENTOS DA IMPLEMENTAÇÃO**

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA - SAÚDE



MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA - EDUCAÇÃO

GF: não é o principal financiador da política; função supletiva – uso de emenda constitucional como instrumento de indução

Estado: FUNDEF/FUNDEB garantiram transferência de recursos para combater as desigualdades intra-estaduais no gasto em EF.

Municípios: induzidos a assumirem mais a oferta do EF mediante melhor condição orçamentária

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec., Jun 2004, vol.18, no.2, p.17-26. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso
- COSTA, B. L. D. e BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. FARIA, C. A. P. (org.) Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, mar. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302011000100005&lng=pt&nrm=iso