



# COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alexandre Gomide

# POR QUE?

Multiplicidade de atores/stakeholders

Ambiente político-institucional

Wicked problems (ex. pobreza, segurança etc.)

Fortalecimento dos atores privados (mercado e sociedade civil)

Melhor uso dos recursos (eficiência e efetividade)

Legitimidade, participação/inclusão

Fragmentação do aparelho do Estado (NPM)

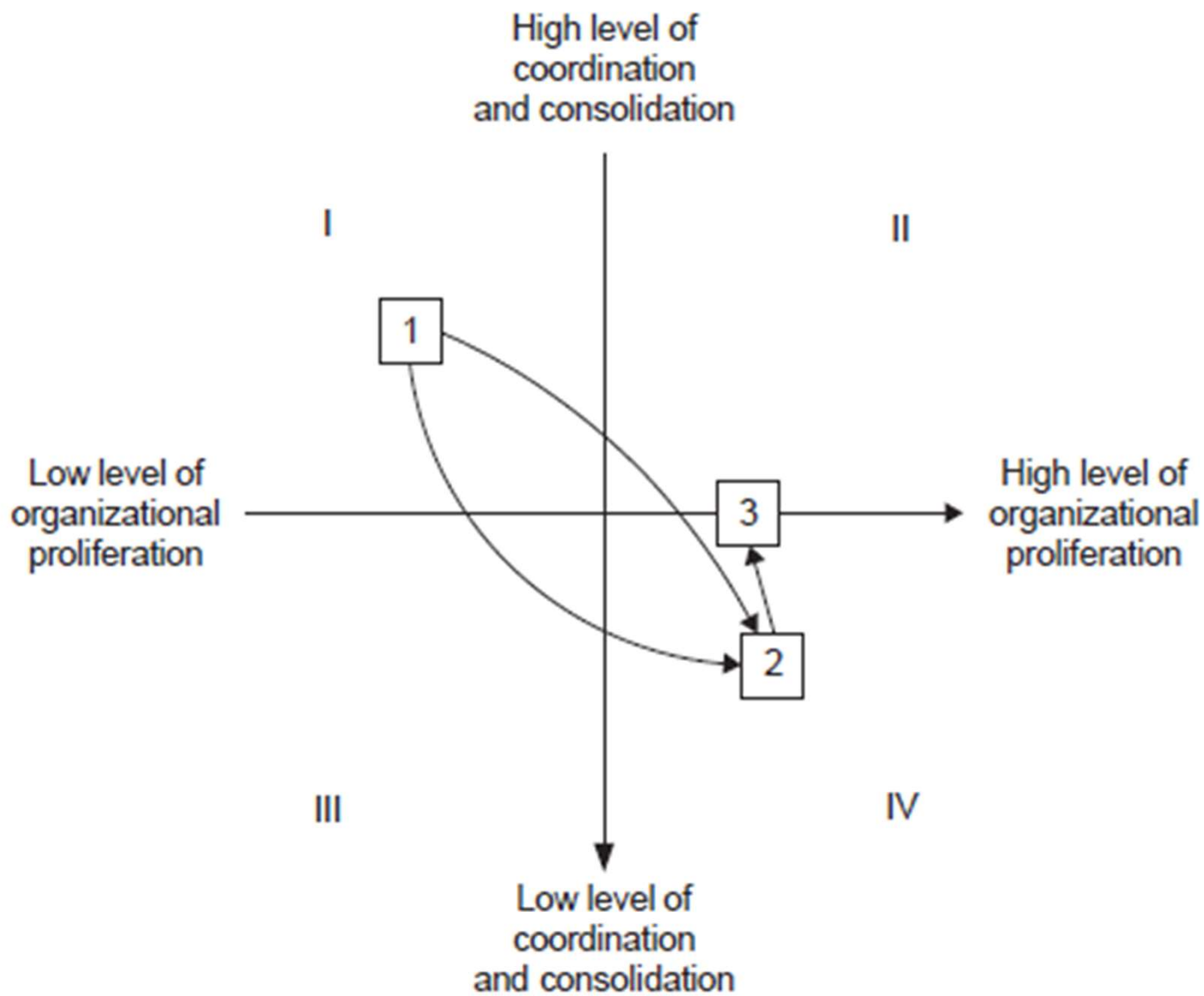
# Desde 2000

Fortalecer a coordenação dentro e fora do governo

Promover a colaboração horizontal, a formulação integrada de políticas

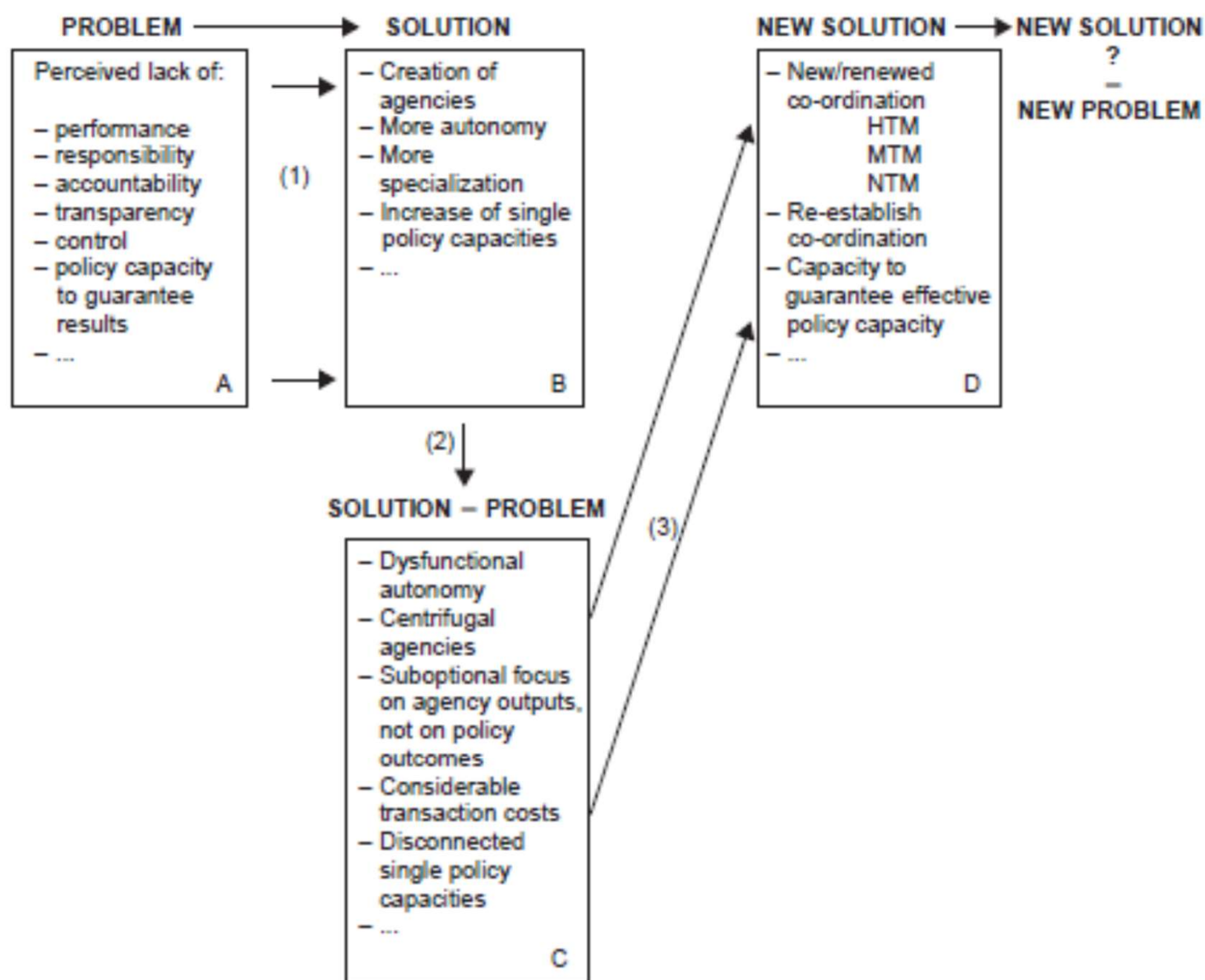
Fusões de departamentos, reintegração e padronização de agências

Planejamento estratégico, consulta às partes interessadas, etc.



*Figure 1.1* Specialization and coordination of organizations and policy cycles: assumed general trajectory in OECD countries

Source: M. J. M. van der Steen, 1995, M. J. M. van der Steen, 1997



*Figure 1.3* Refined stimulus-response scheme regarding specialization and coordination

*Sources:* Verhoest and Bouckaert 2005; Verhoest et al. 2007.

# O QUE É?

**Definição:** alinhamento intencional de tarefas e esforços de atores ou organizações para alcançar um objetivo definido (Verhoest e Bouckaert, 2005)

**Objetivo:** criar coerência e reduzir redundância, lacunas e contradições dentro e entre políticas públicas (Peters, 1998)

Eficiência

Legitimidade

# ENFOQUES

**Resultados:** muito ou pouca coordenação (de decisões independentes de cada organização ao desenvolvimento de estratégias de ação comuns)

**Processos:** atividades ou estruturas específicas que ajudem a coordenar - os instrumentos de coordenação

# FORMAS E TIPOS

Negativa/Positiva

Verticais/Horizontais

Formais/Informais

Ad hoc/estruturados

Obrigatórios/voluntários

Temporários/Permanentes

Estruturais/processuais

Top down/Botton up



# BARREIRAS

Ignorância

“Espaço”, poder (turf)

Energia e tempo

Política partidária

Path Dependence

Valores, ideologias

Cultura organizacional, ethos profissional

Orçamento

Heterogeneidades e assimetrias de capacidades

Ligações com grupos e clientelas distintas

Accountability (de quem será a responsabilidade?)

Confiança

# MECANISMOS

## Hierarquia

Autoridade, poder, coerção

## Mercado

Incentivos, competição, preços

## Rede

Cooperação, confiança, comunicação

→ Híbridismo: na prática a maioria dos instrumentos empregados são híbridos

# HIERARQUIA

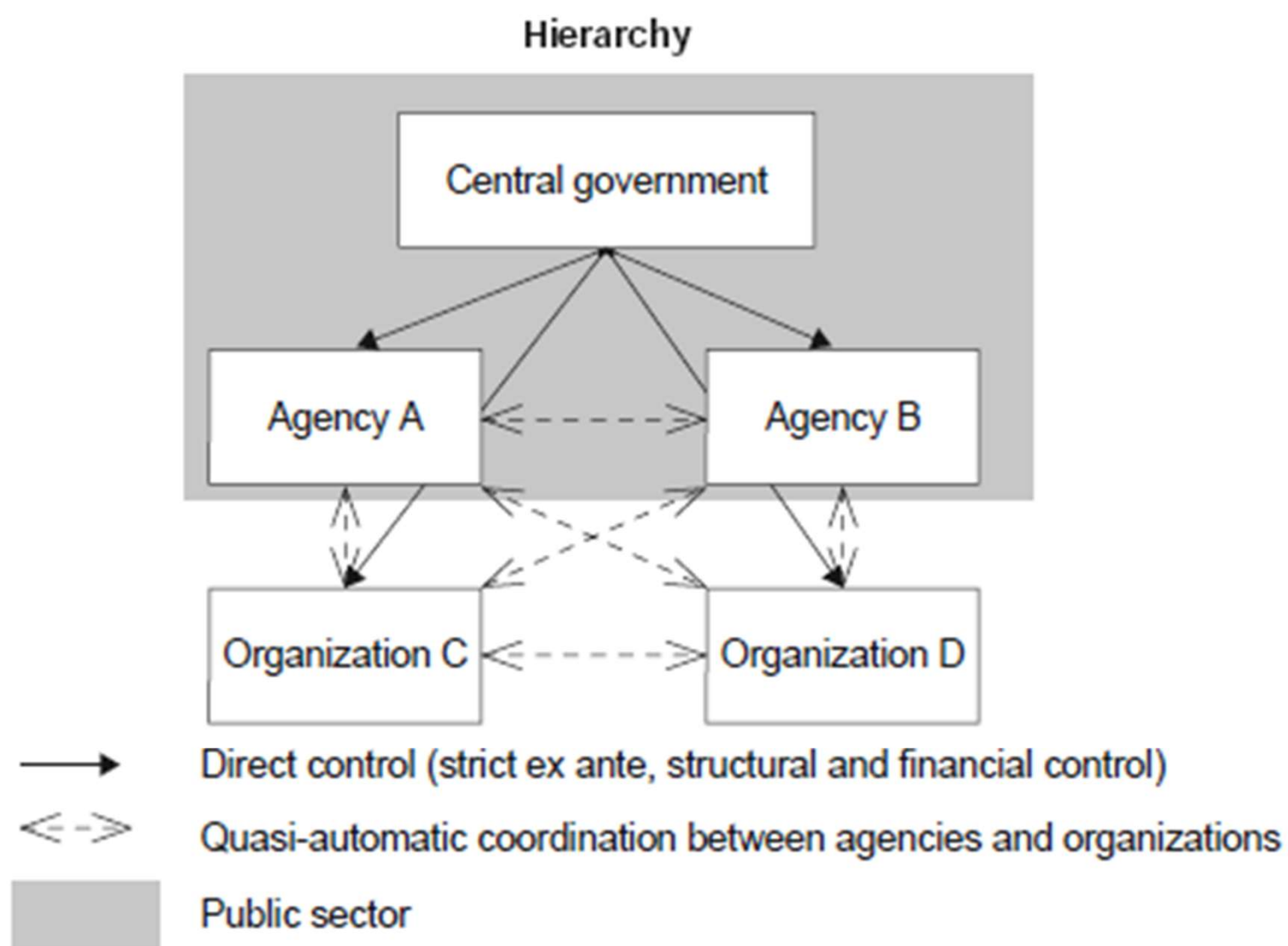
Baseada em regras (comandos e controles)

Relação “de cima para baixo”

Os atores que estão sendo controlados são considerados objetos relativamente passivos

Supervisão é a base da gestão

Os conflitos são resolvidos por meio da autoridade



*Figure 3.1* Coordination by hierarchy-type mechanisms (HTM)

# MERCADO

Supõe que os atores baseiam seu comportamento como em um mercado competitivo (preço, troca)

Baseia-se em relações “comprador e provedor”

Uso de incentivos e sanções

Os instrumentos de coordenação são formulados em termos de uma relação principal-agente

O principal utiliza-se de sanções e recompensas para estimular o comportamento dos agente

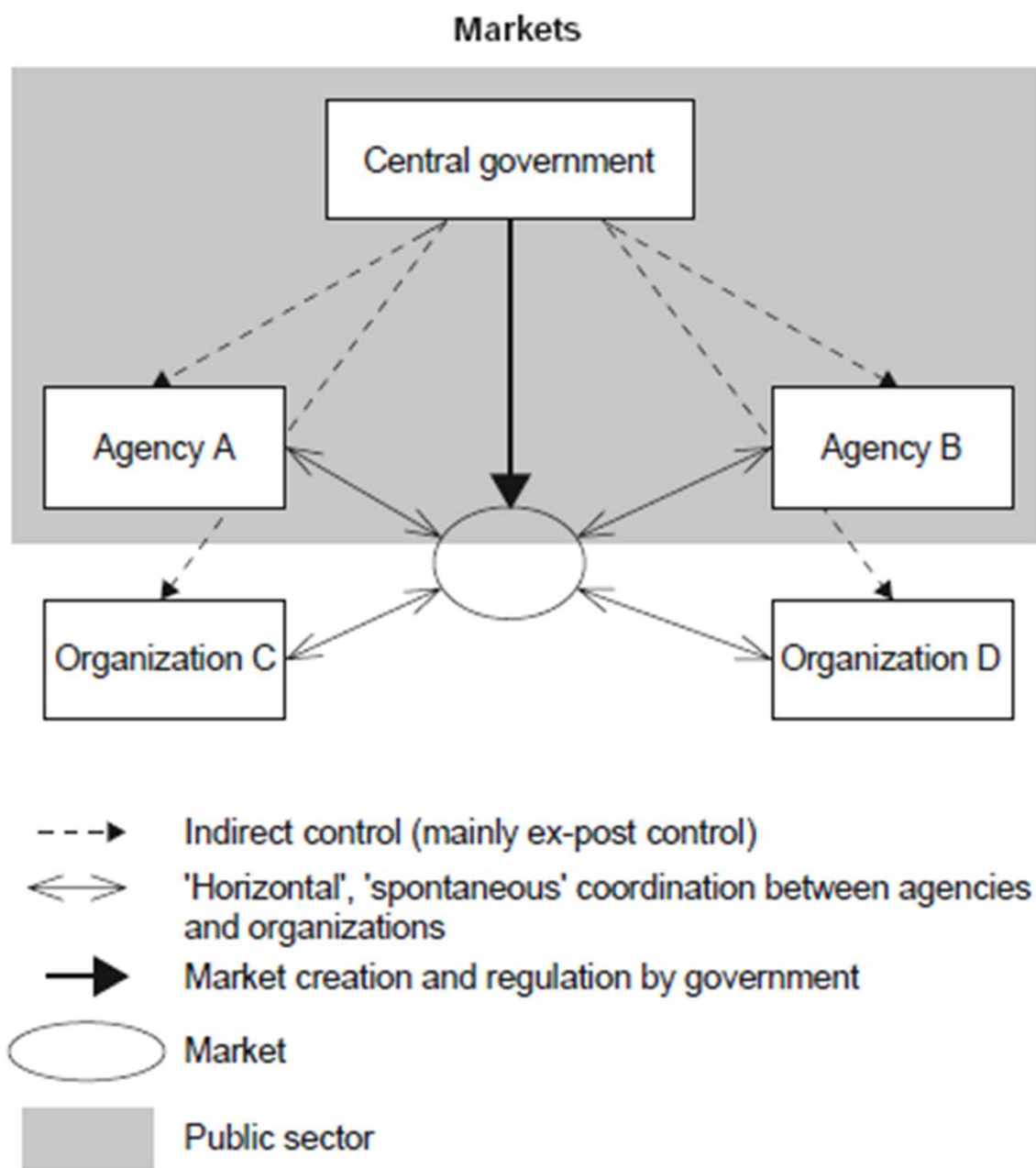


Figure 3.2 Coordination by market-type mechanisms (MTM)

# REDES

As interações são baseadas em relações de reciprocidade (cooperação, confiança)

Baseiam-se na ideia de que os atores são capazes de identificar interesses comuns ou complementares (interdependência)

A ação é resultado da interação entre parceiros independentes

O sucesso não é exclusivamente avaliado em termos de realização do objetivo, mas em termos de satisfação dos participantes sobre o processo em si

Os conflitos são resolvidos por meio da negociação, em vez de sanções e afins

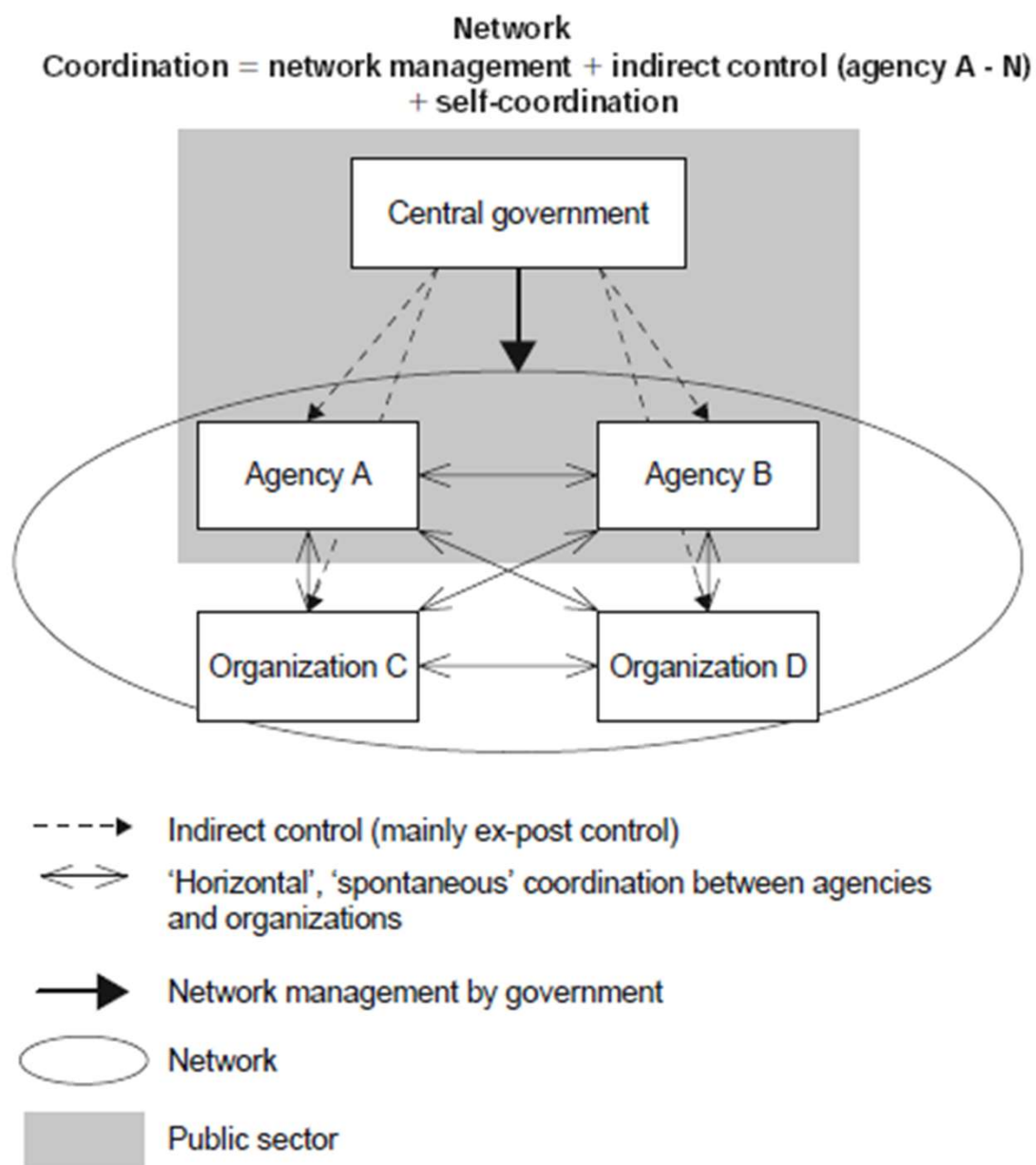


Figure 3.3 Coordination by network-type mechanisms (NTM) and forms of control



Table 3.1 The features of hierarchies, markets and networks

	Hierarchy	Market	Network
<b>Base of interaction</b>	Authority and dominance	Exchange and competition	Cooperation and solidarity
<b>Purpose</b>	Consciously designed and controlled goals	Spontaneously created results	Consciously designed purposes or spontaneously created results
<b>Guidance, control and evaluation</b>	Top-down norms and standards, routines, supervision, inspection, intervention	Supply and demand, price mechanism, self-interest, profit and losses as evaluation, courts, invisible hand	Shared values, common problem analyses, consensus, loyalty, reciprocity, trust, informal evaluation – reputation
<b>Role of government</b>	Top-down rule-maker and steerer; dependent actors are controlled by rules	Creator and guardian of markets, purchaser of goods; actors are independent	Network enabler, network manager and network participant
<b>Resources needed</b>	Authority Power	Bargaining Information Power	Mutual cooptation Trust
<b>Theoretical basis</b>	Weberian bureaucracy	Neo-institutional economics	Network theory

Sources: Based on Thompson et al. (1991); O'Toole (1997); Kaufmann et al. (1986); Peters (2003).

# EXEMPLOS

<b>Instrumento</b>	<b>Mecanismo</b>
Planejamento (top-down ou botton-up)	Hierarquia ou rede
Treinamento/capacitação	Rede
Sistema de informações	Rede
Orçamento específico/comum	Hierarquia
Unidade de implementação	Hierarquia/rede
Lei, decreto, regulamento	Hierarquia
Networking	Rede
Comitês, conselhos	Rede
Czar	Hierarquia
Grupos de Trabalho, Conselhos	Hierarquia/Rede
(Super)ministério	Hierarquia
Contrato de gestão	Mercado
Acordo, convênio	Rede
Consórcio público	Rede

# Instrumentos

Estruturas ou processos especialmente criados para promover a coordenação

**Estruturais:** ex. instituições coordenadoras, entidades de decisão coletiva, fusão de departamentos,

**Processuais:** ex. sistemas de planejamento, orçamento, sistema de indicadores

Table 3.2 Clusters of coordination instruments

Instrument	Underlying mechanism	Involved source of coordination capacity					
		Authority	Power	Bargaining	Information	Norms	Mutual cooptation
<b>Management instruments</b>							
1. Strategic management (planning and evaluation) Dependent of primary objective and process	NTM – HTM						
1.1. Bottom-up and interactive strategic management	NTM			+	+		+
1.2. Top-down and unilateral strategic management	HTM	+	+				
2. Financial management (budgeting, accounting and audit) Dependent on objective and focus	HTM – MTM – NTM						
2.1. Traditional input-oriented financial management systems	HTM	+	+	+			
2.2. Results-oriented financial management systems focused on incentives for units	MTM			+			

2.3. Results-oriented financial management systems oriented towards information exchange and consolidation according to policy portfolios	NTM					+
3. Inter-organizational learning: culture management (by means of training, rotation, career management, internal job market); competence and information management	Mainly NTM/ MTM					+ + +
4. Procedural instruments concerning mandated consultation and review	Mainly HTM/NTM depending on compulsory nature	+		(+)		+
<b>Structural instruments</b>						
5. Reshuffling of competencies: organizational merger or splits; centralization (decentralization)	Mainly HTM	+			+	
6. Reshuffling of lines of control	Mainly HTM	+			+	
7. Establishment of a specific coordinating function or entity; lines of control						

(Continued)

Table 3.2 Continued

Instrument	Underlying mechanism	Involved source of coordination capacity					
		Authority	Power	Bargaining	Information	Norms	Mutual cooptation
8. Regulated markets: internal markets, quasi-markets, voucher markets and external markets	Mainly MTM	(+)		+	+		
9. Systems for information exchange	Mainly NTM				+		
10. Advisory bodies and consultative/deliberative bodies	Mainly NTM			(+)	+		+
11. Entities for collective decision-making	Mainly NTM			+	+		+
12. Common organizations (partnership organization)	Mainly NTM (HTM)			+	+	+	+
13. Chain-management structures	Mainly NTM			+	+	+	+

*Legend:* +: primary use of this resource for coordination; (+): additional and limited use of this resource for coordination.

*Sources:* Verhoest and Bouckaert (2005); based on Verhoest et al. (2000); Verhoest et al. (2003); features based on Peters (2003).

# TIPOLOGIA DE HOOD (NATO)

RECURSOS GOVERNAMENTAIS			
Informacionais	Autoridade	Financeiros	Organizacionais
<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Campanhas informativas e publicitárias</li><li>• Divulgação de informações e indicadores</li><li>• Outros...</li></ul>	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Regulações</li><li>• Expedição de licenças, outorgas</li><li>• Delegação, autorização</li><li>• Criação de mercados</li><li>• Outros...</li></ul>	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fundos, incentivos fiscais, empréstimos subsidiados</li><li>• Taxas, impostos, subvenções</li><li>• Margens de preferência</li><li>• Vouchers</li><li>• Outros...</li></ul>	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Provisão direta</li><li>• Empresas públicas</li><li>• Organizações da administração indireta</li><li>• Parcerias com o setor privado e organizações civis</li><li>• Outros...</li></ul>

# Formalidade e informalidade

Dependendo do contexto, vários instrumentos de coordenação podem ser usados de diferentes maneiras

Pouca atenção é dada aos instrumentos informais (considerados menos demorados, flexíveis, espontâneos, facilitadores e inovadores)

Complementariedade formal e informal



# Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019)

Diferenças entre instrumentos formais e informais/ad hoc, com maior importância destes

“Dividir poder com a burocracia”, “Ficções burocráticas” (ex. Sigplan, PPA)

Exemplo da Junta Orçamentária

*Reuniões de ministros ou com o presidente é muito mais relevante do que um Sigplan. O que você chama de formais, que são os sistemas, é quase que um universoparalelo da burocracia. Eles são a ficção burocrática (...) incompatíveis com a dinâmica da Casa Civil. (...) Você tem sistemas e ambientes de decisão e informais, que muitas vezes era onde estavam as principais decisões (E6).*

# INSTRUMENTOS E MODOS DE GOVERNANÇA (HOWLETT)

Tipos de instrumento	Mecanismos		
	<i>Hierárquico</i>	<i>Mercado</i>	<i>Rede</i>
<i>Organizacional</i>	Empresa estatal	Concessão	Convênios
<i>Autoridade</i>	Regulação	Desregulação	Audiências públicas
<i>Financeiro</i>	Subsídios	Vouchers	Apoio à associações civis
<i>Informacional</i>	Campanhas informativas, coleta de dados acesso à informação		

# COMO MENSURAR O RESULTADO?

## Escala de Metcalfe

9. Estratégia geral (ação comum e coordenada)
8. Estabelecimento de prioridades de ação
7. Fixação de parâmetros à ação dos atores (negativa)
6. Um ator central arbitra diferenças (hierarquia; negativa)
5. Os atores buscam consenso (voluntariamente)
4. Os atores evitam divergências entre si (coord. negativa)
3. Os atores consultam os outros sobre suas ações
2. Cada ator informa os outros sobre suas ações
1. Cada ator age de forma independente

# RECOMENDAÇÕES

O contexto é importante (*there is no best model*)

Os instrumentos não são neutros politicamente (Quem foi incluído? Quem ganha o que? Quem será responsável pelos resultados?)

A escolha do mix de instrumentos é essencial (tipo de problema e de organizações envolvidas)

Podem trazer resultados não esperados (trazer à tona conflitos ou produzir mais complexidade)

Demandam tempo (pode demorar, requer envolvimento das partes interessadas)

Necessitam de apoio político e de adequados recursos humanos, tecnológicos e financeiros

# EXERCÍCIO EM SALA

Escolha um programa de seu conhecimento e indique os principais instrumentos que viabilizam sua coordenação horizontal (inter-setorial ou inter-organizacional). Analise-os e indique seu tipo e os principais mecanismos em que eles se apoiam

Lembrem-se que na prática a maioria dos instrumentos utilizados são híbridos

Instrumento/tipo prevalecente/principal mecanismo