

## **ANÁLISE INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR RURAL**

**SELMA RODRIGUES**

Prof. Titular do Mestrado de Adm. Rural da UFRPE e Adjunto do  
Dep. de Ci. Sociais da Univ. Fed. de Pernambuco (UFPE).

A implementação de políticas públicas de modo geral se faz através de um conjunto de organizações articuladas por intermédio de convênio, acordos e outros instrumentos. Os beneficiários da política não participam das decisões. Fatores individuais, organizacionais, interorganizacionais e ambientais produzem desvios entre as metas e os resultados. Sistemas informais são gerados pelas estratégias dos atores os quais se desenvolvem no espaço do sistema formal deformando-o ou incluindo-o num sistema mais amplo. Nesta dinâmica a construção planejada da realidade é um processo que produz resultados distanciados daqueles previstos pelos formuladores de metas e definidores de objetivos. Um quadro teórico para avaliação de políticas públicas não pode prescindir da abordagem interorganizacional baseada na ação concreta dos atores, nos fatores contextuais intra e interorganizacionais, nos diversos segmentos do ambiente e na adequação das políticas ao público meta.

### **INTRODUÇÃO**

Neste trabalho esboçaremos um quadro conceitual susceptível de ser utilizado para análise da implementação de política pública, realizada por diversas organizações e na forma convencional, isto é, sem a participação dos beneficiários no processo decisório, posto que as políticas que estamos analisando foram implementadas desta forma.

A formulação de política no processo convencional já a abordamos em outro trabalho (RODRIGUES, 1977), enquanto a experiência de processo de decisão participativa fará objeto de outro artigo.

## O SISTEMA GLOBAL DOS DECIDIDORES NA ETAPA DE IMPLANTAÇÃO

Para PEDONE (1986) "implementação de políticas públicas é um processo que se volta essencialmente para examinar as estruturas, as práticas e o comportamento burocrático no momento em que a administração pública age buscando atender diretrizes legislativas ou executivas" (:29-30). Nesta definição PEDONE (1986) inclui elementos definidores do conceito de "implementação de políticas públicas", mas não distingue "o momento de definição do espaço da administração pública que agirá" (:29-30), ou seja o momento de exame da adequação dos meios institucionais disponíveis à realização da operacionalização da política pública e da formação ou definição desse espaço, do momento de operacionalização das metas formuladas pelo legislativo ou executivo.

A implementação de políticas públicas se inicia com as decisões concernentes ao exame e estruturação dos meios institucionais necessários à realização das metas fixadas pelo legislativo ou executivo, ou se inicia com a operacionalização dessas metas através da ação desses meios institucionais? A segunda alternativa supõe que há uma etapa intermediária entre a formulação da política pelo executivo ou pelo legislativo, e sua operacionalização. Esta etapa intermediária consiste em um momento político de definição dos meios institucionais.

Esses meios institucionais consistem na criação de nova organização estatal e/ou mobilização de organizações já existentes no aparelho do Estado, escolhidas por terem aptidão para serem interrelacionadas afim de, em conjunto e mediante incumbências específicas e complementares, agirem buscando realizar as diretrizes em tela.

As relações formais pelas quais se visa realizar essa complementaridade entre as organizações do conjunto são formuladas por normas específicas definidas em convênios, acordos ou por normas que definem relações hierárquicas ou de complementaridade funcional entre organizações do aparelho do Estado (HALL, 1988).

A implementação de políticas públicas realiza-se pois através de um conjunto de organizações formalmente articuladas através de convênios, acordos de financiamento, de assistência técnica e social que normatizam as relações entre essas organizações.

Cada conjunto inter-organizacional (HALL, 1988) estruturado para implementar políticas públicas tem composição diferenciada, podendo-se encontrar organizações financeiras estrangeiras articuladas ao aparelho do Estado, assim como organizações privadas. O aparelho do Estado mobilizado pode abranger organismos de instâncias diferentes, ou seja das instâncias federal, estadual ou municipal.

Espaços de decisão são criados e institucionalizados a fim de proporcionar o encontro entre os decididores-colaboradores representantes de cada organização ou do poder político local; são as comissões e/ou conselhos interorganizacionais. Os atores que aí representam a organização podem variar, às vezes os membros da equipe que realizam a articulação direta organização/organização, ou relação diádica (HALL, 1988) são os mesmos que a representam no Conselho Interorganizacional, outras vezes são atores diferentes, técnicos de escalões superiores. Esse Conselho Interorganizacional às vezes é um conselho denominado de Conselho Técnico e subordinado a um Conselho Superior que é um conselho político formado por assessores, secretário de governo estaduais, representantes de ministros etc.

A articulação se faz por contato direto, pessoal, entre os atores representantes das organizações ou via documentos produzidos, isto é, através de contatos impessoais.

Finalmente tem ingerência no processo de decisão, a título consultivo, "os experts avaliadores", freqüentemente contratados por organismos do conjunto organizacional em questão ou pela Comissão ou conselho Interorganizacional.

Esse conjunto interorganizacional se completa com a articulação de alguma ou algumas dessas organizações com o público-meta ou o cliente beneficiário da política pública em tela. A intervenção junto ao público meta se realiza através de unidade específica de uma ou de várias organizações, simultaneamente ou não. Essas organizações, diferenciadas em suas finalidades e tarefas, se complementam por seus segmentos especializados, para produzirem resultados junto ao público e com o seu concurso.

A articulação entre as organizações e entre estas e o público-meta, gera um fluxo de relações que denominamos de "sistema social global formal". A cada segmento dessas relações mobilizado para a produção de resultados específicos denominados de sistema parcial formal. Ou seja, no conjunto organizacional destacam-se segmentos que devem produzir resultados específicos e parciais, através das ações dos técnicos dessas organizações incumbidos das tarefas pertinentes. Os sistemas parciais podem ser intra-organizacional, interorganizacional, organização-cliente, e constituem a base da produção do sistema global.

## **AÇÃO COLETIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEMPO, ESPAÇO, ATORES E TAREFAS**

A implementação consiste em passar do nível abstrato das metas a atingir, definidas *no momento* de formulação da política pública, para a sua realização.

Esta se inicia com duas etapas sucessivas: a operacionalização das metas pela definição de um plano, o qual é operacionalizado através de projetos. Planos e projetos estão a cargo de equipes de técnicos distintas, vinculados a várias organizações ou a uma das organizações do conjunto. Esta última equipe às vezes faz o projeto com a ajuda de assessoria externa, outras vezes contratam o projeto, ainda que participe das discussões e decisões finais.

A execução dos projetos é o conjunto de ações concretas visando a realização do mesmo a nível intra-organizacional e/ou interorganizacional e junto ao público-meta, através dos técnicos dos serviços específicos os quais no caso de políticas públicas para o setor rural denomina-se de extensionista.

O controle da execução dos projetos é função que ocorre em *diversos momentos*, de um lado através da verificação de fluxogramas, de cronogramas de ações, de cumprimento de orçamento, e de outro através de relatórios dos técnicos ou de reuniões entre os mesmos. A avaliação é efetuada por técnicos dessas organizações ou por equipes externas contratadas pelas mesmas.

Em resumo, há um desdobramento em etapas que configuram o plano, projeto, sua execução e avaliação ao nível técnico. O processo tende a ser retroalimentado por feedback, permitindo a possibilidade de correção de desvios, de disfunções produzidas em *diferentes momentos* do processo. Cada etapa é realizada por atores diferentes que podem nunca se encontrar. Através das ações desenvolvidas nos diferentes momentos dessas etapas os setores de cada organização se articulam no espaço formal, delimitado e mobilizado para a realização política.

Este modelo fecha-se no âmbito da techno-burocracia deixando fora do processo decisório o cliente-beneficiário da política.

Diante dos fracassos desse modelo vem desenvolvendo-se uma nova tendência na administração pública abrindo espaço para os beneficiários da política pública participarem de algumas etapas da implementação e mesmo, em alguns casos, da formulação. Estas tendências estão abordadas por vários autores estrangeiros e nacionais, entre estes destacamos o trabalho de SOUTO MAIOR (1985/86) e de CAMPOS & CASTANHAR (1985). CAMPOS & CASTANHAR (1985) consideram quatro questões fundamentais para "superar ou minimizar as distorções decorrentes da separação entre os níveis de formulação e implementação de políticas públicas [ ... ] a necessidade e possibilidade de se estabelecer um 'design' adequado da rede de organizações que participam do processo decisório [ assim como ] a necessidade de mecanismos de coordenação adequados para gerenciar as interdependências e interrelações" (:349-59). A participação da clientela no processo decisório, assim como "a adequação dos esforços

de formação e aperfeiçoamento de administradores públicos capazes de desempenhar 'a atuação realista', tal qual concebida por estes autores, são os outros meios que sugerem para aproximar políticas públicas e interesse público" (:349-59).

## DISFUNÇÕES E DESVIOS DAS METAS FIXADAS

O não atingimento das metas tem sido debitado "aos beneficiários da política que não respondem convenientemente ao estímulo" ou "a incompetência das organizações para implementar as políticas". A defasagem entre as metas e os resultados pode ser devida a uma pluralidade de fatores entre os quais destacamos:

- a) fatores ao nível dos atores/decididores,
  - i) o conflito de racionalidade e de interesse entre os decididores (CROZIER, 1977b). Com efeito as decisões, tanto substantivas quanto instrumentais, são tomadas por indivíduos portadores de racionalidades diferentes, e mesmo conflitantes, no espaço de decisão. O jogo interesse subjacente a esses conflitos compromete a produção do resultado final;
  - ii) a diferença de percepção dos decididores/executores (PEDONE, 1986) a respeito das condições e meios tanto institucionais para a produção dos resultados parciais e globais, quanto do público meta ou cliente para absorver, aceitar a política na forma e condições que os atores organizacionais lhes apresentam ou que de outra forma os promotores dessa política transmitem ou "passam";
  - iii) o viés introduzido pela margem de liberdade (CROZIER, 1977a) dos decididores no processo de operacionalização das políticas públicas. As tradicionais avaliações geralmente são efetuadas sobre os clientes da política, enquanto são enormes as disfunções havidas no tecido organizacional resultados de conflitos de racionalidade, ideológico e de interesse pessoal (CAMPOS & CASTANHAR, 1985). As disfunções político-administrativas normalmente não são objeto de avaliação, não são freqüentemente nem identificadas. Quando as disfunções são notadas "l'esprit de corp" da tecno-burocracia não permite o seu desnudamento, a sua exposição... e muito menos a intervenção de corretivos no processo de decisão e de implementação de novas etapas da mesma política ou de novas, porque implicaria em mudanças no espaço do poder estruturado informalmente e/ou formalmente com conseqüências "não" desejadas para alguns atores envolvidos no conflito,

esses atores de modo geral "jogam duro", não transigem, não negociam, (SPINK, 1986);

- b) mudanças de situações contextuais em cada organização afetando o serviço ou setor que a representa no conjunto organizacional ou os compromissos assumidos anteriormente, acentados em outra orientação política; isto é observável com freqüência nos casos de descontinuidade administrativa dos órgãos do aparelho do Estado;
- c) problemas na articulação entre as organizações (HALL, 1988) ou da inadequação de formas para gerenciar as interdependências e inter-relações (CAMPOS & CASTANHAR, 1985);
- d) inadequação da operacionalização da política para o público-meta, aí incluídos os critérios de financiamento (CAMPOS & CASTANHAR, 1985);
- e) situações políticas intervenientes provocando "desvios" sob a forma de substituição total ou parcial do público-meta. Parte dos recursos destinados ao público meta ou cliente que justificou e legitimou a política pública, haver sido destinado a outra categoria por ser de maior influência no processo político local. Esse desvio de clientela é devido notadamente ao jogo de influência política que ocorre em diferentes pontos da implementação da política através da fixação de critérios, e de alianças entre políticos e alguns agentes do sistema inter-organizacional para "beneficiarem" outro público; até que ponto ocorre um jogo de classe social intermediado pela tecnocracia impotente para reagir ou comprometida ou mesmo sem percepção das implicações de suas decisões?;
- f) situações contextuais, políticas, econômicas e sociais ao nível da sociedade afetando, no todo ou em parte, a implementação da política. Como consequência os resultados produzidos, incorporados ao setor é pois diferente no todo ou em parte do pré-estabelecido, resultando pois não resolução do problema objeto da política.

## QUADRO TEÓRICO CONCEITUAL

Para estudo da implementação de política pública na perspectiva da análise interorganizacional os conceitos básicos que propomos são os seguintes, além dos conceitos de sistema global formal e sistema parcial informal já definidos anteriormente neste artigo:

*sistema informal*: o conjunto de relações decorrentes das ações coletivas concretas, de parte ou da totalidade dos atores mobilizados para implementação da política, as quais se realizam diferentemente do estabelecido formalmente. Distinguimos pois "ações pré-estabelecidas" das "ações" concretas as quais freqüentemente fogem ao normativo e modificam a forma e funcionamento dos sistemas formais. Estas modificações ocorrem nas tomadas de decisão dos atores que dispõem de margem de liberdade para a criação e escolha de alternativas, buscando inclusive contornar conflitos e dificuldades político-administrativas. No caso da cultura brasileira "o jeitinho" é um elemento que colabora para a formação dos sistemas informais, aí incluindo os procedimentos.

*relações formais*: as prestações fixadas normativamente para definir as incumbências das organizações e atores em situação de cooperação; *relações informais*: as prestações realizadas entre atores fora do marco normativo, no espaço pertinente de decisão e/ou em espaço alternativo.

*atores*: pessoas, equipes, grupos atuando intra e interorganizações em situação pertinente de decisão e/ou execução de decisão; *meios*, elementos da situação pertinentes e disponíveis aos atores em situação de decisão e/ou execução de decisão; *condições contextuais*: elementos da situação que escapam ao controle dos atores; *fins*, resultados que são formalmente pretendidos pela política pública e que a legitimam; *resultados concretos* os produtos das intervenções dos atores em situação de cooperação, tanto ao nível de tomada de decisão como de sua implementação; *dísfunções*: resultados não previstos e não desejados pelos atores que comprometem a produção dos resultados desejados expressos em programas e projetos. *Conflito de racionalidade*: oposição entre as alternativas de solução do problema propostas pelos técnicos, ou entre as alternativas propostas por estes e as pretendidas pelos clientes ou beneficiários da política, e ainda entre estes; *contra-prestações* entre as partes em conflito como meio de celebrar um acordo ou de escolher uma alternativa de decisão constituem *negociações*; (CROZIER, 1977a); *poder*: "a capacidade que tem um ator de conduzir outro a produzir um resultado que não teria produzido sem sua intervenção" (DAHL citado por CROZIER, 1964:52-64). *Decisões substantivas*: as que fixam os resultados intermediários que constituem meios para realização das metas, objetivos, critérios; *decisões instrumentais*, as decisões referentes a procedimentos e instrumentos; *espaço de decisão*: as comissões, os conselhos, as equipes ou atores individuais incumbidos de escolha de alternativa de decisão e de sua implementação.

O beneficiário declarado formalmente pela política pública em sua formulação, denominamos de *público-meta* em contra-posição ao público real, ou seja os beneficiários concretos da política no ato de sua implantação. O desvio do público-meta se dá freqüentemente em virtude das interferências do *poder local*,

ou seja de agentes políticos estranhos ao processo decisório, o que indica a fragilidade da organização administrativa do fluxo de decisão "técnicos de organizações envolvidos no projeto e beneficiários do mesmo".

## PROBLEMAS DE PESQUISA

O quadro teórico sinteticamente esboçado possibilita o estudo de políticas públicas específicas, como política de saúde, de educação, de difusão de tecnologia, de crédito, de assentamento entre outras, assim como o estudo de programas complexos envolvendo simultaneamente todos ou parte dos aspectos referidos.

Destacamos diversas questões ou aspectos que podem ser objeto de pesquisa dentro desta abordagem:

- a) quais os fatores causadores do hiato entre as metas formuladas e os resultados? através de que procedimentos esses fatores são produzidos?;
- b) identificação dos bloqueios tanto no espaço institucional da política em estudo, como no espaço organização/beneficiário da política, organização/poder local, cujo exemplo básico constitui a relação do tipo extensionista-beneficiário da política onde frequentemente intervém o poder local;
- c) identificação dos fatores estimulantes, positivos no espaço da implementação das políticas assim como os fatores responsáveis pela articulação ou desarticulação entre as etapas do projeto e entre os projetos. Incluem-se neste item os processos inter e intra-organizacionais, o jogo político e de interesse subjacente;
- d) o nível de influência do contexto econômico, político e social do segmento social interessado na limitação ou na facilidade da produção dos resultados;
- e) o papel dos recursos humanos mobilizados para a implementação da política.

## APLICAÇÃO

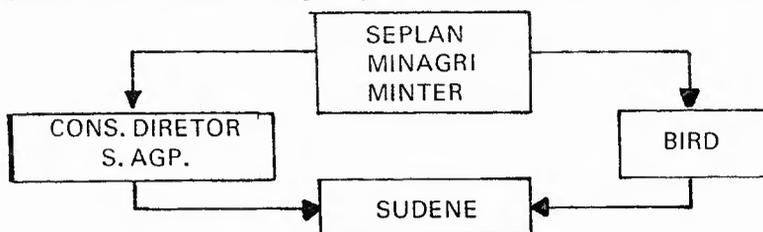
O quadro teórico esboçado está sendo testado no estudo das questões

acima, em pesquisas realizadas sobre políticas públicas para o desenvolvimento rural, integrado ou não.

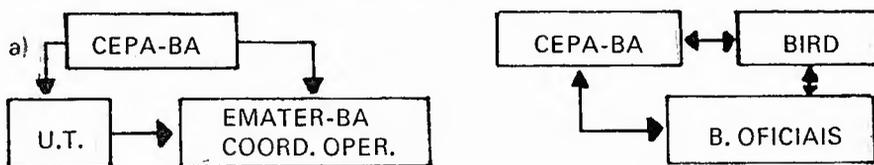
A figura seguinte mostra o espaço político administrativo de uma pesquisa em curso sobre desenvolvimento rural integrado no Nordeste, que ora realizados.

**S I S T E M A   G L O B A L \***  
e  
**S U B S I S T E M A S   P A R C I A I S**

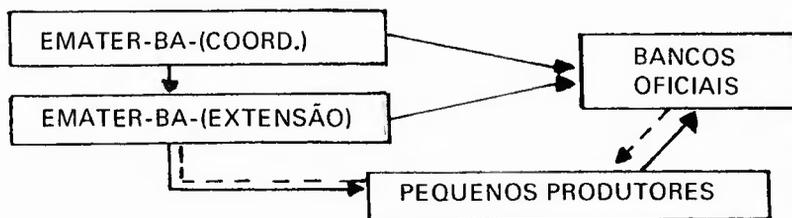
SUBSISTEMA I: 1ª fase – Negociação de Recursos e Formulação de Metas



SUBSISTEMA II: 2ª fase – Definição do Projeto



SUBSISTEMA III: 3ª fase – Implementação do Projeto



\* Espaço de formulação e decisão de política pública para o desenvolvimento rural integrado.

## RESUMÉ

La mise en place de politiques publiques d'une façon générale se trouve sur la charge de plusieurs organisations articulées par le moyen de contrats, d'accords et d'autres instruments. Les bénéficiaires de ces politiques ne participent pas aux processus de prise de décision. Les facteurs personnels, organisationnels, interorganisationnels ainsi que l'environnement produisent un décalage entre les objectifs et les résultats. Les systèmes informels sont construits par les stratégies des acteurs lesquels se développent dans l'espace du système formel modifiant le rapport entre les acteurs ou bien le plaçant dans le cadre d'un système plus large. Dans cette dynamique la construction planifiée de la réalité c'est un processus que produit des résultats bien différents de ceux arrêtés par les acteurs qui ont formulé la politique. Un cadre théorique permettant l'évaluation de politiques publiques ne peut pas ignorer l'approach interorganisationnel, axé sur l'analyse de l'action concrète des acteurs, sur les facteurs contextuels intra et interorganisationnels, ainsi que sur les segments de l'environnement et sur la question de l'adéquation des politiques à ceux qui sont leurs bénéficiaires.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - CAMPOS, Anna Maria & CASTANHAR, J. C. Interesse público, política pública e o papel da burocracia. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 9., Belo Horizonte, 1985. *Anais...* Belo Horizonte, ANPAD, 1985. p. 349-59.
- 2 - CROZIER, Michel. L'organisation comme problème. In: —. *L'acteur et le système*. Paris, Seuil, 1977a. cap. 1, p. 35-53.
- 3 - —. Pouvoir et organization. *Archives Européennes de Sociologie*, Paris, 5:52-64, 1964.
- 4 - —. Le problème de la rationalité des décisions. In: —. *L'acteur et le système*. Paris, Seuil, 1977b. cap. 10, p. 265-81.
- 5 - HALL, Richard. Relações interorganizacionais. In: —. *Organizações: Estrutura e processos*. 3. ed. Rio de Janeiro, Prentice-Hall, 1988. cap. 12, p. 170-89.
- 6 - PEDONE, Luis. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986. 45 p.
- 7 - RODRIGUES, Selma. *Políticas públicas et decisão: Une étude de cas*. Paris, ADSSA, 1977. 50 p.
- 8 - SIMON, H. A. & MARCH, J. G. *Les organisations*. 2 ed. Paris, Dunod, 1979. 120 p.
- 9 - SOUTO MAIOR, Joel. Critérios para avaliação de políticas rurais. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 9., Belo Horizonte, 1985. *Anais...* Belo Horizonte, ANPAD, 1985. p. 89-103.

- 10 — . *Participação no planejamento macroregional: Lições de uma experiência.* Trabalho apresentado na X Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, em Florianópolis, 1986.
- 11 — SPINK, Mary Jane Paris. *Aspectos interorganizacionais da concretização de políticas públicas e suas conseqüências para os atores intra-organizacionais.* Trabalho apresentado na X Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, em Florianópolis, 1986.

Recebido para publicação em 01 de dezembro de 1988