



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Ana Paula Rodrigues Pessoa

**MECANISMOS DE COORDENAÇÃO
INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA**

Brasília – DF

2014

Ana Paula Rodrigues Pessoa

**MECANISMOS DE COORDENAÇÃO
INTEORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Sheila
Cristina Tolentino Barbosa

Brasília – DF

2014

Ana Paula Rodrigues Pessoa

**MECANISMOS DE COORDENAÇÃO
INETROORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Ana Paula Rodrigues Pessoa

Doutora Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professora-Orientadora

Doutora Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora

Doutora Magda de Lima Lúcio
Professora-Examinadora

Brasília, 03 de julho de 2014.

Dedico a realização deste trabalho à minha família, que sempre esteve ao meu lado, me apoiando e me incentivando a seguir em frente. Em especial, a minha mãe, Maria de Fátima, que dedicou todos os seus esforços para que eu alcançasse esta conquista. Aos meus irmãos, pelo apoio e por sempre estarem abertos a me ouvir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela conquista e realização de um sonho. Aos meus professores e a minha orientadora, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivo. Ao amigo, professor Adalberto, que me ajudou e abriu caminhos para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço às minhas grandes amigas, Aline e Mônica, pelo companheirismo e por compartilharem as angústias dessa fase da minha vida. Ao meu namorado, pela compreensão e carinho.

RESUMO

O maior envolvimento de diferentes atores governamentais e instituições públicas e privadas no processo de implementação de programas públicos, torna-o mais complexo. Diante disso, coordenar as relações inteorganizacionais deste processo torna-se um desafio, fundamental para que as ações sejam realizadas de forma harmônica. No exame dessa questão, para analisar estes aspectos, o presente trabalho discute como os mecanismos de coordenação inteorganizacional influenciam a dinâmica do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola, executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Inicialmente é apresentado o referencial teórico que aborda sobre: o ciclo de políticas públicas; as contribuições teóricas mais relevantes sobre o processo de implementação, com foco nas principais abordagens desta etapa; a discussão sobre o termo relação interorgarnizacional; as considerações de autores sobre coordenação interorganizacional; e a apresentação dos mecanismos de coordenação, que constitui o foco de investigação deste trabalho. Trata-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa. Utilizando-se uma estrutura metodológica fomentada a partir do referencial teórico da pesquisa, a análise foi realizada com o objetivo de comparar, em bases empíricas, os conceitos obtidos na literatura. Assim, para cumprir o objetivo geral da pesquisa, o qual consiste em delinear os arranjos de coordenação interorganizacional na implementação do programa em tela, construiu-se um roteiro baseado em uma estrutura de códigos sobre os mecanismos de coordenação interorgnizacional encontrados na literatura. Os resultados obtidos apontam que a coordenação inteorganizacional do Programa Dinheiro Direto na Escola influencia diretamente o processo de implementação do programa e seus mecanismos contribuem para a melhor articulação do governo com as diferentes organizações envolvidas, mas a pesquisa também evidenciou a necessidade do ajuste e intensificação de alguns mecanismos.

Palavras-chave: Implementação. Coordenação Interorganizacional. Mecanismos de Coordenação.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas.	13
Figura 2 – PDDE e suas ações agregadas.....	25
Figura 3 – Relações interorganizacionais dos implementadores envolvidos no PDDE.	33

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os modelos e as principais características de implementação de Políticas Públicas.....	18
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Contextualização e justificativa da pesquisa	10
1.2	Pergunta de pesquisa.....	11
1.3	Objetivo Geral.....	11
1.4	Objetivos Específicos.....	11
1.5	Estrutura da pesquisa	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	O Ciclo de Políticas Públicas	13
2.2	Processo de Implementação	14
2.2.1	Abordagens sobre o processo de implementação.....	15
2.2.2	Implementação como Jogo: <i>policy networks</i> , redes e relações interorganizacionais	19
2.3	Coordenação Interorganizacional	21
2.3.1	Mecanismos de coordenação interorganizacional	21
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	24
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	24
3.2	Caracterização e descrição do Programa.....	25
3.3	Participantes do estudo.....	27
3.4	Procedimentos de coleta e de análise de dados	28
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	31
4.1	Formação e dinâmica das relações inteorganizacionais no processo de implementação do programa.....	31
4.2	Aspectos formais da estrutura de coordenação inteorganizacional	35
4.3	Mecanismos de coordenação inteorganizacional	38
5	CONCLUSÕES.....	44
	REFERÊNCIAS	46
	APÊNDICES.....	50
	Apêndice A – Roteiro de Entrevista com os Implementadores do PDDE.....	50
	Apêndice B – Tabela de Registro dos Contatos Telefônicos	51
	ANEXOS.....	54
	Anexo A – Organograma do FNDE	54
	Anexo B – Mecanismos de Coordenação.....	55

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e justificativa da pesquisa

“Tradicionalmente os estudos de políticas públicas têm sido divididos em três estágios: elaboração de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas.” (YOUNIS, 1990 apud SILVEIRA, 2005, p. 436). Contudo, a etapa de implementação, desde a década de 70, tem sido tratada como um ‘elo perdido’ no estudo de políticas públicas, localizado entre a tomada de decisão e a avaliação de resultados. (RUA, 2009)

Diante disso, este trabalho enquadra-se nesta lacuna da literatura, no ponto que apresenta uma pesquisa que tem a finalidade de analisar a dinâmica deste processo, podendo contribuir para o desenvolvimento da literatura neste campo. Silva e Melo (2000) apontam que as transformações que ocorrem no processo de implementação de programas governamentais têm sido consideradas como aspectos cruciais que podem justificar o insucesso dos governos em alcançar os objetivos assentados no desenho de políticas públicas.

Assim, analisar a complexidade da fase de implementação do ciclo de políticas públicas pode contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos e ações que compõem este processo e, portanto, à própria execução de políticas ou programas. De acordo com Najberg e Barbosa (2006, p. 33), “num cenário marcado por mudanças constantes, onde políticas e programas são modificados enquanto postos em prática, a implementação constitui-se em importante fonte de experiência com que os gestores podem contar para testar e aprimorar suas ações.”

Como uma das consequências da complexidade deste processo, “o envolvimento de um maior número de atores na implementação de programas resultante da descentralização da ação estatal tem, [...] revelado novos obstáculos à gestão dos programas públicos.” (BARBOSA; MEDEIROS, 2005a, p.1) De acordo com as autoras, esse maior envolvimento entre o governo e outras organizações inclusas no processo de implementação, ao gerarem diferentes relações interorganizacionais, necessitam de instrumentos de coordenação adequados.

Esses mecanismos de coordenação interorganizacional, então, podem ser considerados como aspectos que contribuem para a melhor integração e articulação da descentralização das ações governamentais. Pois, de acordo com Farah (2006), a partir dos arranjos institucionais

assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas, por meio da melhor articulação entre os atores envolvidos no desenvolvimento das atividades governamentais.

No exame dessa questão, esta pesquisa propõe a análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o objetivo de delinear os arranjos de coordenação interorganizacional do programa, contribuindo para o aprofundamento desta visão do processo de implementação, assim como trazendo percepções relevantes sobre o desenvolvimento do programa em relação a este tema.

1.2 Pergunta de pesquisa

Como os arranjos de coordenação interorganizacional influenciam a dinâmica do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)?

1.3 Objetivo Geral

Delinear os arranjos de coordenação interorganizacional na implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

1.4 Objetivos Específicos

- Examinar a dinâmica da coordenação interorganizacional do PDDE.
- Averiguar os mecanismos de coordenação interorganizacional na implementação do PDDE.
- Identificar as possíveis dificuldades enfrentadas pelos agentes implementadores em relação ao arranjo de coordenação interorganizacional do Programa.

1.5 Estrutura da pesquisa

A primeira parte da pesquisa apresenta os conteúdos introdutórios, a partir da contextualização e justificativa do tema, assim como expõe a pergunta e os objetivos gerais e específicos que nortearam a pesquisa.

No segundo capítulo buscou-se, à luz da reflexão teórica, analisar inicialmente o ciclo de políticas públicas, a fim de proporcionar um melhor entendimento sobre a fase de implementação, situada no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Em seguida, explana-se sobre as principais abordagens do processo de implementação, para posteriormente serem expostos os principais aspectos consequentes das complexas interações deste processo, a partir do envolvimento de diferentes atores no processo de prestação de serviços governamentais. Por fim, este capítulo abordará a definição de coordenação interorganizacional e discutirá de forma aprofundada os mecanismos de coordenação.

No terceiro capítulo, para realizar a análise sobre implementação, assim como sua análise com foco na atuação da coordenação interorganizacional, serão apresentadas as estratégias metodológicas da pesquisa. Será feita, inicialmente, a descrição geral da pesquisa, onde será indicada a sua finalidade, o seu caráter e a natureza da pesquisa. Em seguida será realizada a caracterização da organização e a descrição do programa, assim como serão apresentados os participantes do estudo e os procedimentos de análise e coleta de dados.

No quarto capítulo, encontram-se as análises realizadas a partir do arcabouço metodológico, onde serão discutidos os resultados das bases empíricas, fomentadas pelo referencial teórico da pesquisa.

Por fim, no último capítulo serão apresentadas as conclusões, assim como serão discutidas as restrições do estudo e serão indicadas recomendações para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, para compor a fundamentação teórica da pesquisa, foi estabelecida uma sequência analítica a partir da explicação do Ciclo de Políticas, para que seja introduzida a ideia de implementação. Em seguida, a fim de que se possa compreender a complexidade deste processo, serão apresentados os modelos *top-down* e *button-up*, assim como será discutido sobre relações interorganizacionais, a partir da compreensão dos termos *policy networks* e redes.

Com isso, para dar continuidade à proposta de encadeamento de ideias, será analisada a definição de coordenação interorganizacional e serão apresentados os mecanismos encontrados na literatura para fundamentar sua aceção, para que no segundo capítulo desta pesquisa, seja aplicada a metodologia a partir do estudo de caso do Programa Dinheiro Direto na Escola, de acordo com a base teórica, a fim de que sejam alcançados os objetivos inicialmente estabelecidos.

2.1 O Ciclo de Políticas Públicas

“Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes.” (SARAVIA, 2006, p. 32) De acordo com Rua (2009), o ciclo de políticas pode ser um importante mecanismo para lidar com essa complexidade, por abordar as políticas públicas a partir de um sistema de etapas ordenadas.

Assim, Frey (2000) define o ciclo político, a partir de uma subdivisão mais sofisticada, frente às considerações tradicionais sobre o assunto, por meio das seguintes fases: identificação e definição de problemas – ingresso de uma demanda, ou prioridade, na agenda pública; formulação – elaboração de alternativas e tomada de decisão; implementação; avaliação e se necessário, o ajuste da ação.

É importante ressaltar que no ciclo de políticas “as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente” (RUA, 2009, p. 37), como mostra a figura a seguir.



Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas.
 Fonte: Rua (2009, p. 36).

A partir da definição do ciclo de políticas públicas, o próximo tópico desta seção discutirá sobre o processo de implementação, foco desta pesquisa frente às outras etapas, a partir das principais abordagens sobre esse tema, para que posteriormente seja compreendida a dinâmica das relações interorganizacionais e os aspectos de coordenação.

2.2 Processo de Implementação

“Na literatura especializada, [...] a conceituação do processo de implementação ainda goza de pouco consenso.” (NAJBERG; BARBOSA, p. 33, 2006) De acordo com Silva e Melo:

Na visão clássica ou canônica da ação governamental a implementação constitui uma das fases do *policy cycle*. A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. (2000, p. 4)

Bardach (1977), argumenta que o processo de implementação é definido como um “processo de montagem”. Assim, o autor associa a política ou o programa a uma máquina, afirmando que “juntar as peças da máquina e fazê-la funcionar é, em certo nível, o que

entendemos por processo de implementação” (p.36). Vista dessa forma, a implementação pode ser compreendida como ações que são executadas, com a finalidade única de responder as demandas propostas previamente na etapa de formulação.

Contudo, a implementação para alguns autores apresenta-se como um processo mais complexo e diversificado. Para Silva e Melo (2000, p. 9) “a implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores, onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”, ou seja, esta etapa compreende a execução de atividades por diferentes atores e apresenta aspectos variados que influenciam as ações. Nesta mesma linha de pensamento, Rua (2009) argumenta, que o processo de implementação diz respeito às ações que contribuem para que uma política saia do papel e funcione de maneira efetiva.

A partir dessas visões, a etapa de implementação passa a ser compreendida além da concepção simplista de que as ações deste processo são realizadas para apenas cumprir os objetivos propostos inicialmente, mas, que ao contrário, são exercidas em um cenário mais complicado, devido à multiplicidade de atores e aos interesses divergentes, os quais influenciam diretamente este processo, tornando-o mais complexo.

Para cumprir os objetivos estabelecidos inicialmente, esta pesquisa levará em consideração este último discurso, pois de acordo com Silveira (2005, p. 430), as organizações cada vez mais contam com a colaboração e concreta ação coordenada de diversas organizações, envolvendo o governo, o setor privado e o terceiro setor, a fim de enfrentar os desafios organizacionais.

Diante do exposto, a próxima parte desta seção analisará as tradicionais abordagens sobre a execução do processo de implementação, a fim de analisar a relação entre as principais perspectivas sobre o tema e as complexas interações do processo.

2.2.1 Abordagens sobre o processo de implementação

A literatura aponta a existência de dois modelos de implementação que envolvem diversas organizações: as perspectivas “de cima para baixo” (*top-down*) e “de baixo para cima” (*bottom-up*). Os tópicos seguintes discutirão as principais definições acerca destes modelos, com a finalidade de observar as principais explicações sobre o tema, identificadas na bibliografia.

2.2.1.1 Perspectiva “de cima para baixo” (*top-down*)

De acordo com Hill (2006), a perspectiva *top-down*, surgiu a partir de aspectos do modelo de estágios e evidencia a necessidade de separação clara entre a formulação e implementação de políticas. Assim, esta perspectiva assume a ideia de anterioridade relacionada ao processo de formulação, em que “a implementação segue à formulação e a tomada de decisões” (HILL; HUPE, 2002, p.4).

Alguns autores, como Pressman e Wildavsky, definem implementação considerando esses aspectos. De acordo com os autores:

A implementação [...], significa exatamente (o que o dicionário estabelece) executar, efetuar, completar, levar a cabo. Mas, o que é que está sendo implementado? Uma política, naturalmente. Deve haver algo anterior à implementação; caso contrário, não haveria um objetivo a ser alcançado pelo processo de implementação. Para um verbo como “implementar”, há de haver um objeto como “políticas”. Porém, as políticas normalmente contêm as metas e também os meios para alcançá-las [...]. (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; 1984, apud HILL, 2006, p. 63)

Assim, esse modelo também abarca a ideia de que o processo de implementação pode ser aperfeiçoado a partir da etapa de formulação, por “conselhos sobre como assegurar versões de propostas, de diferentes níveis de sofisticação, que envolvam implementação mais efetiva.” (HILL, 2006, p. 66) Dessa forma, os formuladores são tidos como proprietários da política e podem controlá-las a partir de recomendações, tornando as ações de desenvolvimento da política realizadas de cima para baixo, havendo a clara distinção entre implementação e formulação, sem se considerar as várias complexidades e interações das duas etapas e dos diferentes atores envolvidos.

Diante desta análise sobre o modelo *top-down*, muito se discute sobre a dinâmica existente no próprio processo de implementação, não observada por esta abordagem. Para Silva e Melo (2000, p. 11):

Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas. A prática de análise de programas de governo revela que apenas em raríssimos casos os formuladores de política decidem *ex nihilo*.

Essa argumentação, assim como outras que serão citadas posteriormente, permite inferir que o processo de elaboração de políticas, na maior parte dos casos, prossegue durante

o processo de implementação, diferentemente do que apresenta a abordagem *top-down*. Devido a estes aspectos, entre outros pontos, muitos acadêmicos tendem a defender uma concepção “de baixo para cima”.

2.2.1.2 Perspectiva “de baixo para cima” (*bottom-up*)

De acordo com Silveira (2005), as teorias sustentadas pelo modelo *bottom-up*, enfatizam a necessidade de conciliar a estrutura de implementação com as complexidades dos problemas a serem solucionados pela política, caso se almeje que os produtos e resultados sejam realmente alcançados de maneira satisfatória.

Para Hill (2006), as questões sobre o processo metodológico deste modelo, indicam uma visão mais próxima da realidade sobre como a implementação acontece, ao invés de sugerir como ela deveria ser controlada. De acordo com o autor:

A realidade, portanto, não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo da interação, com políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação, porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação e seus atores que são, por natureza, difíceis de controlar. A análise concentra-se melhor sobre os níveis em que isso ocorre, já que não se trata de mostrar deficiências de implementação, e sim de recriar políticas. (2006, p. 74)

As perspectivas *top-down* e *bottom-up* se diferenciam quanto à forma de análise. “Na abordagem do tipo *top-down* a decisão política é autoritária, definida em um nível central. Por outro lado, a abordagem do tipo *bottom-up* leva em consideração a complexidade do processo de implementação” (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p. 12). O quadro a seguir mostra de maneira sintética os aspectos mais importantes de cada modelo.

MODELO	ABORDAGEM	NATUREZA	VARIÁVEIS CENTRAIS
Smith (1973)	Botton-up	Processo contínuo Reconhece o conflitos entre planejadores e implementadores como fonte de feedback.	Grupo-alvo; estrutura organizacional; liderança/capacidade; fatores ambientais
Edwards (1980)	Top-down	Diagnóstico das condições prévias	Comunicação; recursos; disposição e estrutura
Van Meter e Van Horn (1975)	Top-down	Ocupa-se das causas da não implementação	Normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação e atividades; características institucionais; ambiente econômico-social-político; e disposição dos executores.
Mazmanain e Sabatier (1983)	Top-down	Processo interativo de formulação, implementação e reformulação. o foco na realização dos objetivos da política declarada; e a implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – o formulador, o executor e o público-alvo.	Rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política; dinamismo próprio.
Nakamura e Smallwood (1980)	Não mencionado	Circularidade	Os atores e as arenas do ambiente funcional e as suas interligações aos demais ambientes
Rein e Rabinovitz (1978)	Botton-up	Foco na prática	Racionalidade jurídica; racionalidade instrumental e o consenso interno e externo
Berman (1978)	Ambos	Interação entre a política e as características institucionais. Abordagem de macro e micro-implementação	Relação entre política e comportamento/rotinas e aprendizagem tecnológica
Elmore (1979) –	Top-down	Modelo de gestão de sistemas e Modelo do processo burocrático	As atividades, os objetivos específicos; regras ou critérios de tomada de decisão e as rotinas do comportamento organizacional
	Botton-up	Modelo de desenvolvimento organizacional e modelo de negociação	Participação e comprometimento; normas de negociação
Michael Lipsky (1978)	Botton-up	Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia	Comportamento, competência e capacitação dos <i>street level bureaucrats</i>
Barrett e Fudge (1981)	Negociação	Processo político de negociação e interação	Poder e dependência, interesses, motivações e comportamentos.
Warwick (1982)	Top-down	Abordagem de máquina	O plano e suas condições
	Negociação	Abordagem de jogo	Poder de barganha, e troca
	Negociação	Abordagem evolutiva	O plano é orientador do caminho
	Negociação	Modelo de transição	Os parâmetros e direções de ação; a estrutura organizacional, o ambiente; processo de formulação; o critério implementar; os clientes

Quadro I - Os modelos e as principais características de implementação de Políticas Públicas
Fonte: Carvalho, Barbosa e Soares, (2010, p.11)

Assim, a perspectiva *bottom-up* dispõe sobre a necessidade de se considerar as complexidades na dinâmica do processo de implementação, onde são consideradas as ações dos envolvidos na política e a sua execução passa a ser observada considerando as interações

de baixo para cima, sem centralizar as atividades nas mãos dos formuladores, articulando as etapas de formulação e implementação, a partir da integração dos atores.

Para Barbosa (2010, p. 10) há divergências entre os pesquisadores quanto ao melhor modelo de implementação a ser utilizado, configuradas na literatura em “tentativas de superar a polarização evidente nos modelos”.

No entanto, de acordo com Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p.10):

Nenhum modelo servirá a todas as políticas e nem a todas as circunstâncias e organizações. Por outro lado, não são modelos excludentes. Antes, são fornecedores de informações relevantes sobre o processo de implementação. Em alguns casos um modelo pode ser mais importante que o outro, pois oferecem diversos tipos de informações, necessárias aos diversos estágios do processo de implementação.

Com isso, a partir da discussão sobre os principais modelos de implementação apresentados, a próxima parte desta seção discutirá sobre as interações que ocorrem neste processo em seu contexto administrativo.

2.2.2 Implementação como Jogo: *policy networks*, redes e relações interorganizacionais

“É crescente o envolvimento de organizações públicas e privadas com alianças e parcerias [...]” (SILVEIRA, 2005, p. 429) Esta maior articulação entre diversos atores, principalmente na etapa de implementação de políticas públicas, é um dos aspectos que torna este processo cada vez mais complexo.

De acordo com Richards (2002), o Estado inseriu em suas ações um conjunto de *networks* interorganizacionais instituídos entre agentes tanto governamentais, quanto representantes da sociedade. Wright (1990) define o termo *networks* no processo de implementação como um sistema de interação entre atores de organizações distintas, com a finalidade de executar os objetivos de uma política.

Semelhante a este conceito, a ideia de redes está relacionada à ação pública, ou seja, indica uma “orientação acionista” deste termo. (FRIEDBERG, 1993). Van De Vem e Walker (1979) definem o termo rede, como uma configuração dos arranjos inteorganizacionais, onde ligações e interações são realizadas de forma complexa, gerando trocas de experiências, que exigem ferramentas de coordenação e controle.

De acordo com Silva e Melo (2000, p. 12):

O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não-governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas mas de um campo interorganizacional.

No entanto, para fins de análise desta pesquisa, adotou-se a utilização do termo “relações interorganizacionais”, em contrapartida aos termos “*policy networks*” ou “redes”, pois, de acordo com Silke e Hanspeter (2007, apud Barbosa, 2010, p. 20), o conceito *networks* pode ser utilizado por diversos autores com uma variedade de definições, além de poder ser considerado abrangente e pouco específico, passível de tratar de forma simplificada a complexidade dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Da mesma forma, “as abordagens das redes de ação pública são de uma rara diversidade e suas definições são numerosas. Tentar explicá-las exaustivamente não é fácil nem muito útil.” (MASSARDIER, 2006, p. 168)

Isto posto, cabe discutir ainda nesta seção a definição de relações inteorganizacionais, o qual pode ser conceituado a partir da seguinte ideia: “o estudo das relações inteorganizacionais faz referência à ação conjunta que envolve várias organizações.” (BARBOSA, 2010, p. 20) Assim, esta terminologia diz respeito ao processo de interação entre diversos agentes na execução de atividades, que no caso das organizações públicas, podem ser facilmente encontrados no processo de implementação.

De acordo com Dutra Filho (2005), esse arranjo institucional altera a estrutura vertical, centralizada e hierárquica, característica da administração burocrática e propõe a integração e articulação, a partir do envolvimento de diferentes organizações na tomada de decisão, correspondendo a horizontalização das estruturas.

Diante da complexidade deste cenário, Najberg e Barbosa (2006), enfatizam a necessidade de se analisar estrategicamente os gargalos do processo de implementação, incluindo na análise, aspectos sobre a viabilidade de políticas e programas, assim como os problemas de coordenação interorganizacional.

Dessa forma, a próxima parte desta pesquisa discutirá de maneira aprofundada o conceito de coordenação interorganizacional, assim como, tratará dos mecanismos encontrados na literatura que contribuem para o melhor desenvolvimento desse aspecto.

2.3 Coordenação Interorganizacional

Na literatura, o termo coordenação é tratado de duas formas: como um caminho para se aperfeiçoar o desempenho, ou seja, um processo e como um resultado a ser atingido. Ela pode ser definida como “uma harmoniosa combinação de agentes ou funções na produção de um resultado.” (CHISHOLM, 1989, p. 17) Assim como, “um estado final em que as políticas e programas do governo são caracterizados por um mínimo de redundância, incoerência e lacunas.” (PETERS, 1998, p.2)

Assim, a partir das definições citadas é possível inferir que o termo coordenação inteorganizacional refere-se a um processo de organização das ações articuladas entre mais de uma organização, a partir de ajustes para o alcance ou aperfeiçoamento de objetivos estabelecidos. No entanto, para que esse processo seja realizado de maneira efetiva, Barbosa e Medeiros (2005b) afirmam que aspectos relacionados à coordenação inteorganizacional no processo de implementação devem ser destacados.

Dessa forma, para cumprir com os objetivos propostos inicialmente por esta pesquisa, o próximo tópico desta seção abordará os mecanismos de coordenação inteorganizacional explanados por Barbosa (2010), entendidos como aspectos que contribuem para o sucesso da implementação.

2.3.1 Mecanismos de coordenação interorganizacional

De acordo com a análise realizada por Barbosa e Medeiros (2005b), a partir dos conceitos teóricos obtidos a partir da reflexão teórica de Alexander (1998) e Grandori e Soda (1995), o processo de coordenação interorganizacional pode ser observado como um meio em que há a percepção e a então administração das relações de interdependência de organizações por meio de instrumentos de ajuste das suas ações. Esses aspectos de coordenação são estratégias para sustentar de forma harmônica as relações entre as organizações. Assim, Barbosa e Medeiros (2005b, p. 49) apresentam os seguintes mecanismos de coordenação:

- ❖ Mecanismos de comunicação: estes mecanismos estão presentes em todos os tipos de rede com maior ou menor intensidade e sua constância permite manter a cooperação.

São exemplos desses mecanismos os contatos pessoais e telefônicos, as comunicações escritas, fax, memorandos e ofícios;

- ❖ Mecanismos de decisão e negociação: propiciam uma maior interação entre os membros do arranjo interorganizacional, pois constituem espaços destinados a negociação, compartilhamento de informações e decisões conjuntas, exemplificados por juntas diretoras, comitês ou conselhos de representantes;
- ❖ Coordenação e controle social: baseados em normas, reputação e controle entre os pares, aplicam-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam um aspecto social;
- ❖ Unidades e funções responsáveis pela ligação e integração: são órgãos como os departamentos específicos ou funções como a de gerente de projeto que assumem a responsabilidade de coordenação da rede. O administrador de projetos e a diretoria interligada são exemplos de unidades e funções organizacionais responsáveis pela coordenação e integração interorganizacional;
- ❖ Assessoria comum: trata-se da formação de um corpo de especialistas ao qual se atribui a responsabilidade pela coordenação da rede. Quanto maior o número de organizações envolvidas e quanto mais centralizada é a rede, maior é a necessidade de um corpo administrativo comum como uma estrutura de coordenação central;
- ❖ Sistemas de planejamento e controle: são mecanismos que visam à manutenção da ação coordenada através do estabelecimento de metas e objetivos comuns. Dado que a execução da ação cooperativa revela o problema do controle do comportamento cooperativo, vale destacar que os sistemas de planejamento e controle baseados em resultados se mostram mais efetivos do que a supervisão hierárquica de comportamentos. Exemplo disso é o sistema de franchising;
- ❖ Sistemas de incentivo: em contextos de atividades informacionalmente complexas, em que a medição de performance apresenta maior dificuldade, os mecanismos de incentivo se mostram mais efetivos na manutenção do comportamento cooperativo entre as organizações que compõem a rede. Nesse sentido, o direito de propriedade compartilhado é comumente aplicado nas redes de pesquisa e desenvolvimento;

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

Com isso, a partir da definição de estruturas e indicadores de coordenação, serão apresentadas no próximo capítulo às relações metodológicas fomentadas a luz da literatura, a fim de se analisar na prática, as relações estabelecidas na teoria utilizada com enfoque nos objetivos estabelecidos previamente.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo serão apresentados os métodos de análise utilizados para responder a pergunta de pesquisa e para alcançar os objetivos planejados previamente. Inicialmente será abordado o tipo e a descrição da pesquisa, observando a natureza, a finalidade e as estratégias metodológicas.

Em seguida será realizada a caracterização das organizações envolvidas na implementação do Programa, a partir da descrição do mesmo. Nesta seção, ainda serão apresentados os participantes do estudo e por fim serão expostos os procedimentos de coleta e análise de dados utilizados na pesquisa.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa apresenta, quanto aos seus fins, caráter exploratório e descritivo, pois pretende-se analisar um tema pouco explorado na literatura disponível, principalmente em bases teóricas brasileiras. Considerando que a pesquisa tem como finalidade delinear o arranjo de coordenação inteorganizacional no processo de implementação de programas públicos, utilizou-se uma estrutura metodológica de análise, elaborada a partir do referencial teórico, propondo-se descrever a coordenação do programa em tela, a partir da comparação entre os aspectos encontrados na literatura e a análise prática.

Quanto à natureza da pesquisa, utilizou-se para coleta e análise de dados a metodologia qualitativa. Este método foi escolhido para a execução da pesquisa, pois seu principal objetivo será compreender e relacionar os fatores variados, observando os contextos, de acordo com a aplicação prática de conceitos encontrados na literatura.

De acordo com Freixo (2011), o método qualitativo é utilizado para o desenvolvimento do conhecimento, que vai além da avaliação, sendo aplicado para a descrição ou interpretação. Para o autor, esta técnica de estudo revela a importância da compreensão do pesquisador e dos participantes no processo de investigação, assim como permite ao investigador ampliar sua aptidão em dar sentido a um acontecimento.

Como estratégia de pesquisa, utilizou-se o estudo de caso do Programa Dinheiro Direto na Escola, este método de análise foi escolhido, pois de acordo com Yin (2001) essa técnica é

utilizada pelos estudos que buscam examinar eventos contemporâneos, mas que, contudo não se pretende manipular comportamentos significativos.

A utilização desse método justifica-se pelos critérios de elegibilidade do Programa, apresentados a seguir:

1. A prioridade do programa em relação à agenda do governo federal, considerando-se, no caso da pesquisa, a política de descentralização de recursos destinados à educação, demonstrando assim a importância e contemporaneidade do tema.
2. A desenvoltura da descentralização no processo de implementação, a partir da dinâmica das relações entre diferentes entidades envolvidas no processo de execução do programa.
3. A disponibilização e o alcance de informações sobre o processo de implementação que permitam a análise dos níveis do processo, assim como os padrões de coordenação.
4. Programa que possui sua rede de agentes implementadores passíveis de análise em uma mesma região, para melhor aprofundamento da estrutura, a partir da observação participante.

Como a pesquisa pretende analisar de que maneira os arranjos de coordenação interorganizacional influenciam a dinâmica do processo de implementação do PDDE, o procedimento utilizado também é justificado pelo fato da pesquisa realizar um levantamento de “explicações no que tange diretamente ao caso considerado e elementos que lhe marcam o contexto.” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 155) De acordo com Barbosa e Medeiros (2005b), para este tipo de análise pretendida é necessária a observação do contexto em que ocorrem as relações interorganizacionais e a forma como essas relações são delineadas.

3.2 Caracterização e descrição do Programa

A política governamental de descentralização dos recursos da educação destinados a escolas foi iniciada em 1995, através do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o então programa passou a ser designado pelo nome de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

De acordo com Paz, Lino e Oliveira (2013, p. 23) o programa é baseado na:

destinação anual de recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas de educação básica, às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos e, recentemente, aos polos de apoio presencial da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais de educação básica.

O PDDE por financiar ações que permitam o atendimento de necessidades prioritárias, abrange diversas áreas e, portanto constitui-se em um conjunto de ações, as quais podem ser resumidas de acordo com o quadro a seguir:



Figura 2 - PDDE e suas ações agregadas.
Fonte: Adaptado de Paz, Lino e Oliveira (2013, p. 24)

De acordo com Paz, Lino e Oliveira (2013), as escolas beneficiárias devem constituir, primeiramente, um órgão ou instituição responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento direto, execução e prestação de contas dos recursos, enviados pelo FNDE, de acordo com a quantidade de alunos da instituição. São responsáveis, principalmente, por estabelecer as prioridades de cada escola, ouvir a comunidade escolar e eleger o plano de gasto do dinheiro.

Segundo a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, Art. 5º, essas entidades intermediadoras das escolas e polos citados anteriormente, são definidas da seguinte maneira:

- I. Entidade Executora (EEx) – prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados;
- II. Unidade Executora Própria (UEx) – entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos; e
- III. Entidade Mantenedora (EM) – entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

O parágrafo 3º, do Art. 11, da referida lei também dispõe que:

As UEx, representativas de escolas públicas e de polos presenciais da UAB, e as EM, representativas de escolas privadas de educação especial, deverão informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarão receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação.

3.3 Participantes do estudo

A amostra escolhida foi do tipo não probabilista, a qual é “composta a partir de intervenções intencionais do pesquisador; os elementos da população não possuem a mesma possibilidade de ser selecionados [...], o que torna difícil, até mesmo impossível, a avaliação de caráter generalizável dos resultados obtidos.” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 331)

O universo da pesquisa abrangeu as principais organizações envolvidas pelos arranjos de coordenação interorganizacional no processo de implementação do programa, as quais estão situadas em Brasília e foram determinadas de acordo com a delimitação do estudo. Esta circunscrição da pesquisa às organizações referidas deu-se em decorrência de limitações da ordem financeira, material, humana e temporal. Contudo, espera-se que o trabalho, devido ao ineditismo do assunto, desperte interesse dos administradores públicos, responsáveis pela gestão do PDDE, para os principais desafios de coordenação inteorganizacional no processo de implementação.

O processo de realização das entrevistas foi direcionado a ocupantes de funções gerenciais das organizações envolvidas na implementação do programa. Este recorte foi estabelecido devido à “estreita relação entre as atividades de coordenação e controle e as funções gerenciais.” (BARBOSA; MEDEIROS, 2005a, p. 5)

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para a realização da coleta de dados, foi utilizado uma estrutura de códigos (*vide* anexo B) validada pelo artigo “Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos”¹, o qual utilizou para sua formação os mesmos aspectos indicados na base teórica desta pesquisa. De acordo com as autoras, “esses códigos funcionam como rótulos, para indicar significados dos dados coletados durante a pesquisa, caracterizando uma teia conceitual (com definições operacionais) que inclui os significados e suas características constitutivas.” (BARBOSA; MEDEIROS, 2005a, p. 5)

Considerando que codificação “é a técnica operacional utilizada para categorizar os dados que se relacionam” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 167), este método foi escolhido com a finalidade de se relacionar os aspectos tratados no referencial teórico, para a posterior análise prática. A codificação foi realizada a partir da identificação de indicadores dos conceitos estabelecidos na base teórica (*vide* anexo B), os quais proporcionaram a identificação entre os dados coletados, aqueles de interesse da pesquisa e contribuíram para conferir significado a estes dados, no contexto estudado.

Com isso, a partir do estabelecimento de uma estrutura de indicadores, fomentou-se o roteiro de entrevistas individuais (*vide* apêndice A) realizadas com os implementadores do programa, a partir do contato pessoal e telefônico. Segundo Laville e Dione (1999), a utilização da técnica de entrevista contribui para a melhor abrangência dos entrevistados, evitando o risco de comprometimento do projeto, relacionado à fraqueza da taxa de resposta.

O tipo de entrevista utilizado foi a padronizada ou estruturada, onde o “entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com formulário [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 199). Assim, as entrevistas foram realizadas baseadas em um roteiro previamente

¹ Barbosa e Medeiros (2005a, p. 16).

definido, elaborado a partir da tabela de indicadores de mecanismos de coordenação (*vide* anexo B), a qual constitui conceitos da base teórica da pesquisa.

A coleta de dados, a partir das entrevistas, ocorreu no período de 27 de maio de 2014 a 05 de junho de 2014. A pesquisa foi realizada com os principais responsáveis pelo processo de implementação, em cada etapa de execução do Programa, como explicado anteriormente. Com isso, foram entrevistados o total de 3 representantes dentro da estrutura do FNDE, os quais sejam: a representante da Diretoria de Ações Educacionais, o coordenador da coordenação de Execução e a responsável pela coordenação de Avaliação e Monitoramento do PDDE.

A nível interorganizacional foi realizada a entrevista com a gestora da Gerência de Descentralização de Recursos da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e com o representante da Diretoria de Governo do Banco do Brasil. Da mesma forma, foram entrevistados os diretores ou representantes das Unidades Executoras (UEX) de uma escola de cada 26 Regiões Administrativas (RAs) das 31 Regiões que compõem o Distrito Federal². Assim, também foram entrevistadas 2 representantes³ de Entidades Mantenedoras (EM) do DF.

As regiões administrativas onde foram realizadas as entrevistas das UEX são⁴: Guará (RA X), Vicente Pires (RA XXX), Águas Claras (RA XX), Ceilândia (RA IX), Riacho Fundo II (RA XXI), Candangolândia (RA XIX), Núcleo Bandeirante (RA VIII), Cruzeiro (RA XI), Asa Norte e Asa Sul (RA I – Brasília), Lago Sul (RA XVI), Fercal (RA XXXI), Gama (RA II), Itapoã (RA XXIX) Estrutural (RA XXV – SCIA), Jardim Botânico (RA XXVII), Varjão (RA XXVIII), Riacho Fundo I (RA XVII), Recanto das Emas (RA XV), São Sebastião (RA XIV), Santa Maria (RA XIII), Samambaia (RA XII), Paranoá (RA VII), Planaltina (RA VI), Sobradinho (RA V), Brazlândia (RA IV) e Taguatinga (RA III).

² As entrevistas não abrangeram todas as RAs, pois nem todas as regiões possuem escolas públicas que recebem o benefício. Verificar FNDE. **Relação de Unidades Executoras Atendidas pelo PDDE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pls/internet_pdde/internet_fnde.PDDEREX_2_PC?p_listar=S&p_ano=2014&p_prg=02&p_uf=DF&p_co_mun=&p_tipo=U>. Acesso em: 10 jun. 2014.

³ A quantidade de Entidades Mantenedoras foi estabelecida de acordo com o número de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem o benefício. Verificar FNDE. **Relação de Unidades Executoras Atendidas pelo PDDE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pls/internet_pdde/internet_fnde.PDDEREX_2_PC?p_listar=S&p_ano=2014&p_prg=A3&p_uf=DF&p_co_mun=&p_tipo=M>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁴ Vide apêndice B

Com o objetivo de ampliar e diversificar a base de dados que constituem formalmente as evidências foram utilizadas como fontes, além da entrevista, a pesquisa documental, com o objetivo de “corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes.” (YIN, 2001, p. 109), a observação participante, a qual de acordo com Marconi e Lakatos (2003), corresponde a participação real do investigador com o grupo de interesse e o contato telefônico (*vide* apêndice B).

Com isso, para realização da análise utilizou-se a triangulação de dados, a partir da pesquisa documental e das informações obtidas por meio das entrevistas. De acordo com Goldenberg (2004), este processo objetiva combinar diferentes metodologias na estrutura de um mesmo fenômeno, a fim de abarcar de forma ampla a análise, a partir da descrição, elucidação e entendimento do objeto pesquisado. Assim, esta técnica foi realizada na pesquisa para que se pudesse estabelecer uma relação entre as evidências encontradas nas diferentes fontes de dados, contribuindo para a confiabilidade da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir da coleta de dados. Inicialmente, será analisada a formação e a dinâmica das relações inteorganizacionais do programa, a partir da análise inicial sobre como foram instituídas inicialmente as ações de descentralização das atividades estatais, a partir do levantamento documental, fomentado na legislação nacional.

Em seguida será analisado o processo de implementação do PDDE, para a melhor compreensão dessas ações de descentralização em relação ao programa e para a exposição da sua dinâmica. Isto posto, com vistas ao alcance do objetivo do trabalho, serão analisados os aspectos formais de coordenação inteorganizacional do programa, a partir do delineamento dos arranjos de coordenação interorganizacional no processo de implementação do PDDE.

Em seguida, serão identificados e analisados os mecanismos de coordenação inteorganizacional obtidos a partir da literatura da área e testados empiricamente, para que na próxima seção sejam observadas as conclusões estabelecidas diante dos resultados obtidos.

4.1 Formação e dinâmica das relações inteorganizacionais no processo de implementação do programa

O Estado, com o objetivo de especializar a sua atuação, passou a envolver em suas ações diversos atores, ou seja, transferiu suas atividades para outras entidades, promovendo o fenômeno de descentralização. “Sendo assim, podemos conceituar descentralização como ‘distribuição de competência do Estado de uma para outra pessoa, física ou jurídica’.” (TAVEIRA, 2009, p. 237). Para Farah (2006, p. 195), nesta situação “o Estado deixa de ser provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores.”

Nesta mesma linha de pensamento, Barbosa e Medeiros (2005b) afirmam que o Governo Federal estabelece uma rede de implementadores, a fim de descentralizar a alocação de recursos e a execução de suas atividades. Esta rede de implementadores pode ser constituída por entes da própria Administração Direta, assim como da Administração Indireta, a qual

compõe-se por: autarquias, fundações governamentais, sociedades de economia mista, empresas públicas e associações públicas dos consórcios.

Assim, a partir da análise documental, realizada por meio de pesquisas fundamentadas na legislação brasileira, constatou-se que este tipo de atuação do Estado, fomentada no envolvimento de atores de diversas esferas na execução de suas atividades, está sustentada e validada constitucionalmente. De acordo com o Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual trata sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Em relação ao programa em tela, observou-se a partir da análise do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola, que a sua execução assemelha-se a abordagem literária do tipo *top-down*, conceituada no referencial teórico deste trabalho, pois as relações e ações são definidas de acordo com a hierarquização das estruturas, como verificado na análise dos resultados da pesquisa.

No entanto, torna-se possível inferir que a implementação do programa também possui alguns aspectos que aproximam o processo de implementação da perspectiva *bottom-up*, pois o programa apresenta uma estrutura de implementação dinâmica e complexa, ao mesmo tempo que permite o maior envolvimento dos atores de ponta no desenvolvimento do próprio processo de implementação e definição de prioridades, ou seja, a implementação é realizada considerando as ações “de baixo para cima”.

Assim, a implementação do PDDE conta com outras organizações como forma de solucionar as complexidades do seu desenvolvimento, onde as ações do Estado são descentralizadas a partir do envolvimento de outros atores nas suas ações.

O PDDE é executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Quanto a sua estrutura organizacional, o Fundo está dividido em diretorias e coordenações, além de outros departamentos institucionais, alocados de acordo com as suas funções específicas (*vide* anexo A) que contribuem para o desenvolvimento das ações.

De acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, artigo 26, o FNDE, para operacionalizar o PDDE, contará com a parceria dos Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, das UEx e das EM, assim como bancos parceiros.

Para a melhor compreensão do processo de implementação do programa, foi traçada uma estrutura de relações interorganizacionais dos agentes implementadores envolvidos, fomentada na análise documental fundamentada na legislação vigente do programa e a partir dos resultados obtidos nas entrevistas, conforme demonstrado na figura 4, para que posteriormente sejam delineados os arranjos de coordenação interorganizacional na implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

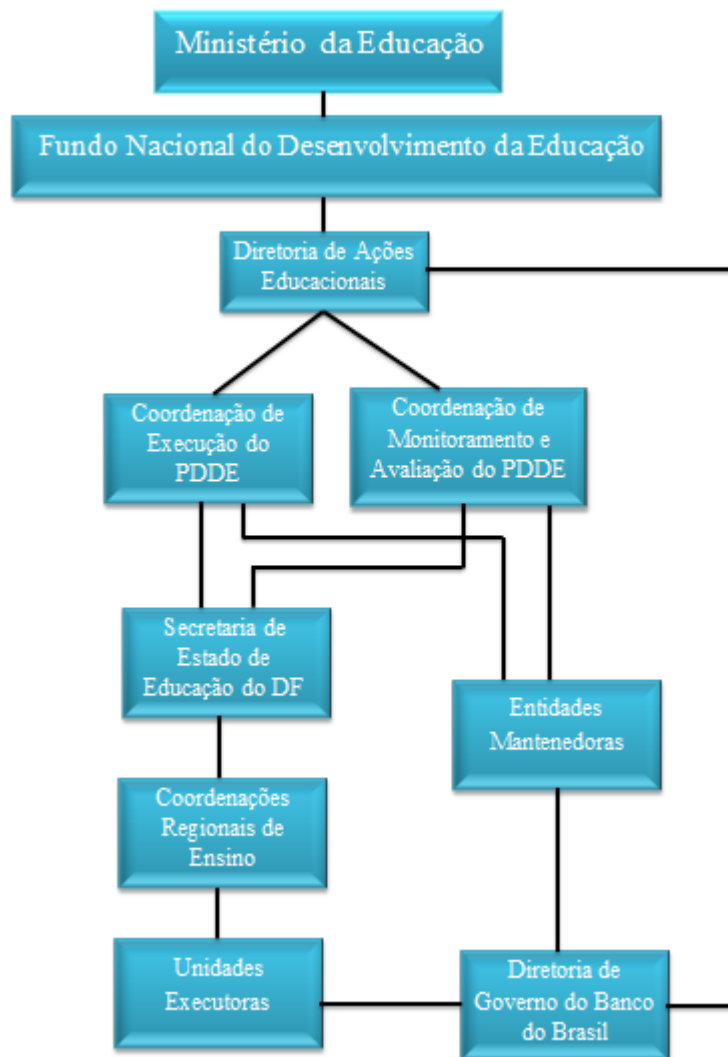


Figura 3 - Relações interorganizacionais dos implementadores envolvidos no PDDE.
Fonte: Pesquisa documental e resultado das entrevistas.

No entanto, apesar do processo de descentralização ter como objetivo contribuir para bons resultados e o melhor desenvolvimento das ações governamentais são necessários instrumentos que promovam a integração entre os envolvidos, para que ocorra a equidade e a maior eficiência da ação estatal.

Segundo Farah (2006), a descentralização varia quanto ao grau e à forma, sendo afetada de acordo com a dinâmica e a política social interna de cada localidade. Assim, este perfil pode acarretar uma maior heterogeneidade e ações segmentadas ou justapostas que, para autora, a solução está na promoção de ações integradas, as quais contribuem para a superação da setorialização e fragmentação institucional, por meio da coordenação das atividades de diversas secretarias e órgãos.

4.2 Aspectos formais da estrutura de coordenação inteorganizacional

A partir do estabelecimento legal da descentralização, como um aspecto constitucional que tem como finalidade promover o maior desenvolvimento e especialização dos serviços que competem à administração pública brasileira, o Decreto-Lei citado anteriormente dispõe igualmente, sobre a coordenação como princípio fundamental, em que a Administração Federal deve fundamentar-se para executar suas atividades. Segundo o Decreto-Lei nº200:

Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

§ 2º No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31).

§ 3º Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.

Art. 9º Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

Parágrafo único. Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea *b* do § 1º do art. 10) com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

10) com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

Diante disso, a regulamentação da coordenação instituída pela legislação brasileira, estabelece a necessidade da mesma, para que a execução das atividades desempenhadas pelo Estado, a partir da inserção de outros entes, seja articulada e contribua para potencialização dos resultados das prestações de serviços.

De acordo com Goldsmith e Eggers (2006, p. 30), apenas a transferência das ações do Estado para outros atores envolvidos, principalmente por meio da terceirização de serviços, não pode sanar todos os problemas de centralização que constituem o governo hierárquico, faz-se necessária a integração dos serviços prestados pelo governo.

Assim, alguns instrumentos foram estabelecidos, como demonstrado no texto do Decreto-lei nº 200, citado anteriormente, como formas de promoção da articulação dos envolvidos na execução das ações governamentais. De acordo com Chisholm (1989), grande parte das relações de interdependência no contexto de prestação de serviços está associada a partir do estabelecimento de contratos, convênios ou outros instrumentos responsáveis pela formalização das ações.

No entanto, a partir do levantamento documental realizado para a análise institucional da pesquisa, observou-se que no caso do programa em tela, a formalização de estruturas de interdependência não ocorre a partir de contratos ou convênios. Os critérios para o repasse dos recursos e para a execução do PDDE são estabelecidos formalmente a partir da Resolução/CD/FNDE nº 10, pautada pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

De acordo com o artigo 22, parágrafo segundo, da referida Lei, o repasse dos recursos financeiros destinados à execução do programa deve ser realizado “sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica.”

Essa prerrogativa é estabelecida no próprio texto do Decreto-lei nº 200, artigo décimo, parágrafo oitavo, onde é ressaltado que os critérios estabelecidos no artigo, referente às mediações que viabilizam as relações de coordenação estão condicionados aos ditames do interesse público.

Com isso, é possível constatar que os aspectos formais que definem a estrutura de coordenação interorganizacional são realizados a partir do repasse direto do recurso, como propõe o próprio nome do programa o dinheiro é repassado diretamente à escola. Esse tipo de arranjo contribui para a celeridade do desenvolvimento do programa, mediante a abolição da obrigatoriedade de celebração de convênio, ou instrumento congêneres.

No entanto, torna-se possível delinear a coordenação interorganizacional do PDDE, fazendo um recorte da estrutura de relações interorganizacionais dos agentes implementadores envolvidos no programa, estabelecida no início desta seção (vide figura 4).

De acordo com as entrevistas realizadas com os responsáveis pela implementação nas organizações, foi possível observar que algumas estruturas do processo de implementação do programa, se organizam em cadeia, fazendo com que a coordenação e o controle do programa passem por diferentes níveis até chegar na coordenação central do programa.

Inicialmente, a execução do programa ocorre a partir das articulações entre a Coordenação de Execução do PDDE e da Coordenação de Monitoramento e Avaliação, que integram a Diretoria de Ações Educacionais do FNDE, a qual conta com os serviços do Banco do Brasil

para que o recurso seja repassado para as Unidades Executoras, Unidades Mantenedoras e Entidades Executoras. Para que a movimentação do recurso seja realizada, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 10

Art. 13 Os recursos transferidos a expensas do PDDE serão creditados em conta bancária específica, em bancos oficiais parceiros, em agências indicadas pelas EEx, UEx e EM, nas quais deverão ser mantidos e geridos, conforme normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 1º As EEx, UEx e EM devem comparecer à agência do banco onde a conta foi aberta e proceder à entrega e à chancela dos documentos necessários a sua movimentação, de acordo com as normas bancárias vigentes.

§ 2º Em caso de alteração de dados das EEx e UEx, ou de seus dirigentes, a documentação referida no parágrafo anterior deve ser acompanhada de comprovante de efetivação da atualização cadastral de que trata o § 3º, do art. 12.

§ 3º Para fins do disposto no parágrafo anterior, deverão ser utilizados como comprovantes de efetivação da atualização cadastral, no caso de:

- I. EEx, o impresso atualizado do “Termo de Adesão e Cadastro de Entidade Executora (EEx)”, disponível no sistema PDDEWeb; e
- II. UEx, o impresso atualizado do “Cadastro de Unidade Executora Própria (UEx)”, disponível no sistema PDDEWeb.

Em seguida, constatou-se a partir dos resultados obtidos na coleta de dados que as coordenações mencionadas utilizam estruturas de suporte para a articulação com as Unidades Executoras, constituídas por escolas públicas e polos presenciais de Universidade Aberta do Brasil (UAB).

De acordo com o relato da gestora da Gerência de Descentralização de Recursos da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), ao acompanhar, orientar plenamente e ser viabilizada como um ponto de referência e apoio, a Secretaria pode ser considerada a unidade responsável pela articulação do FNDE com as Coordenações Regionais de Ensino, que por sua vez articulam diretamente com as Unidades Executoras.

As Coordenações Regionais de Ensino são responsáveis pela ligação e integração das Unidades Executoras com a Secretaria de Estado de Educação do DF (SEEDF), de acordo com o relato da Presidente da UEx do CAIC Unesco da Região Administrativa XIV – São Sebastião, “a Regional de Ensino analisa o processo de prestação de contas da escola, antes de ser enviado ao FNDE. Elas orientam quando há dúvidas sobre algum aspecto do programa e organizam reuniões.”

No entanto, mesmo com a utilização de estruturas que contribuam para a coordenação interorganizacional do programa, o FNDE foi identificado como a estrutura central de coordenação, pois o Fundo mantém contato com todas as organizações envolvidas no processo, tanto de forma direta, como no caso do Banco do Brasil e das Unidades

Mantenedoras, constituídas por escolas privadas de educação especial, quanto com as UEx, a partir da intermediação entre SEEDF e Coordenações Regionais de Ensino.

Esta constatação também fundamenta-se de acordo com o relato da representante da Diretoria de Ações Educacionais do FNDE, que reconhece a Diretoria como estrutura formalizada responsável pela coordenação central do programa.

4.3 Mecanismos de coordenação inteorganizacional

Após a análise do processo de implementação do programa em tela, o conseqüentemente estabelecimento de uma estrutura de relações inteorganizacionais e o delineamento da coordenação interorganizacional do PDDE, nesta parte da pesquisa será realizada a análise dos mecanismos de coordenação interorganizacional a fim de testar, em bases empíricas, as estratégias utilizadas para sustentar de forma harmônica as relações entre as organizações.

Assim, com o objetivo de oferecer bases para responder a pergunta norteadora da pesquisa, a qual indaga como os arranjos de coordenação interorganizacional influenciam a dinâmica do processo de implementação do PDDE, serão descritos a seguir os mecanismos de coordenação em relação ao programa, para que se estabeleça a melhor compreensão do arranjo interorganizacional em questão.

Mecanismos de comunicação – A comunicação realizada entre as organizações envolvidas no processo de implementação do programa apresenta um aspecto bastante hierárquico e são formalmente instituídas. Para maior parte dos entrevistados a comunicação é estabelecida a partir de documentação formal, como memorandos, ofícios ou circulares, de acordo com o nível de ligação.

O FNDE institui a comunicação com as UEx e EM a partir de cartas ou avisos sobre o repasse do recurso. A Secretaria de Educação comunica-se com as Coordenações Regionais de Ensino a partir de reuniões de planejamento e por meio da promoção de seminários. As escolas, por sua vez, comunicam-se com as Regionais de Ensino a partir do contato telefônico, e-mail e reuniões de orientação.

No que diz respeito à relação de comunicação do FNDE com o Banco do Brasil, foi verificado a partir da entrevista com o representante da Diretoria de Governo do Banco do Brasil que é realizado um processo por meio do pedido do FNDE para abertura de conta para

o recebimento de recursos e a comunicação é realizada oficialmente para a solicitação desta ação.

Por fim, ressalta-se na análise destas comunicações a constância com que são realizadas, relatada nos trechos da entrevista, quando perguntado sobre como é realizada a comunicação formal ou informal ao longo do processo de implementação do programa, assim como pôde ser observada as relações de hierarquia das comunicações que configuram estágios de coordenação do programa como analisado anteriormente.

Mecanismos de decisão e negociação – os relatos obtidos por meio das entrevistas permitem identificar que ao longo do processo de implementação do programa existem diversos mecanismos de decisão e negociação que variam de acordo com o nível de integração.

O FNDE realiza reuniões com a SEEDF para o repasse e articulação de informações, a secretaria por sua vez, organiza reuniões e seminários com as Coordenações Regionais de Ensino com o objetivo de contribuir para o melhor desenvolvimento do programa, que então transmite as informações por meio de reuniões às UEx.

De acordo com as entrevistas, as reuniões constituem instrumentos fortalecedores da gestão do programa, onde são estabelecidas orientações, repasses de informações e estímulos para o aperfeiçoamento da operacionalização do benefício.

Essa identificação de como se dão os mecanismos de decisão e negociação evidenciam uma configuração de coordenação das relações interorganizacionais no processo de implementação fomentada na hierarquia de organizações que estabelecem a coordenação do programa, onde os mecanismos relatados são realizados, no caso das UEx, a partir de diferentes organizações, até chegar a ponta do programa.

Coordenação e controle social – devido ao fato do repasse do recurso do programa ser realizado diretamente na conta bancária da UEX, EEx e EM, de acordo com os relatos da entrevista, o sistema de fiscalização se dá principalmente a partir do processo de prestação de contas. De acordo com o levantamento documental, a Resolução/CD/FNDE nº 10, estabelece que

Art. 23 A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros, relativos ao PDDE, é de competência do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, mediante a realização de auditorias, de inspeção e de análise das prestações de contas.

§ 1º O FNDE realizará, a cada exercício, auditoria na aplicação dos recursos do PDDE, pelas EEx, UEx e EM, por sistema de amostragem, podendo, para tanto,

requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização in loco.

§ 2º Os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos destinados à execução do PDDE a que se refere o caput deste artigo poderão firmar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e aperfeiçoar o seu controle.

§ 3º A fiscalização do FNDE, e de todos os outros órgãos ou entidades estatais envolvidos, será deflagrada, em conjunto ou isoladamente, sempre que for apresentada denúncia formal de irregularidade identificada no uso dos recursos do PDDE.

Outro mecanismo que permite a regulamentação, controle e fiscalização entre os próprios atores organizacionais, identificados a partir das entrevistas com os representantes das UEx, é o conselho fiscal que compõe o caixa escolar das entidades. De acordo com os relatos, o conselho é formado por representantes tanto da comunidade escolar, quanto de pais e alunos, que contribuem não só com a opinião sobre a utilização dos recursos, mas também com a intensificação do processo de prestação de contas e com o fortalecimento do controle, a partir da inserção da sociedade, como uma entidade fiscalizadora.

Unidades e funções responsáveis pela ligação e integração – como unidades que compõem o arranjo organizacional ou funções, responsáveis pela coordenação das relações interorganizacionais, observou-se a partir dos resultados das entrevistas e na análise do encaminhamento dos documentos analisados que as unidades responsáveis pela coordenação do programa são a Diretoria de Ações Educacionais do FNDE, da SEEDF e as Coordenações Regionais de Ensino, as quais assumem o papel de agentes integradores e viabilizam a coordenação no processo de execução do PDDE.

Assessoria comum – o arranjo organizacional responsável pela integração entre as diversas organizações envolvidas no programa, como mencionada anteriormente, pode ser identificado como sendo o FNDE, por relacionar-se com todos os entes envolvidos no processo, ser o executor legalmente instituído e possuir agentes especializados que viabilizem a integração e desenvolvimento das ações que constituem o programa.

Sistemas de planejamento e controle – em relação a esta questão foi observado que a ação coordenada a partir de mecanismos em metas e objetivos que demonstrem resultados, ocorre de acordo com o previsto na legislação.

Quanto à EEx, representada de acordo com o foco da pesquisa pela SEEDF, organiza esse tipo de atividade de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 10, que institui que esta entidade deve assegurar aos estabelecimentos de ensino beneficiários e às comunidades escolares a participação sistemática e efetiva, desde a seleção das necessidades educacionais

prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa.

No caso das UEx as metas e objetivos são definidos no início do ano, a partir da ata de prioridades, definida a partir das reuniões com o Conselho Escolar do Caixa Escolar ou Associação de Pais, Amigos e Mestres da Escola (APAM).

No entanto, foi enfatizado ao decorrer das entrevistas que mesmo que as escolas tenham autonomia para planejar o que será gasto com o recurso, essa autonomia de acordo com o relato das entrevistas é considerada pela maior parte das escolas como uma autonomia “engessada” onde o planejamento é restrito aos gastos formalizados na legislação. Esta constatação foi refirmada a partir da Resolução/CD/FNDE nº 10, artigo 11 que institui

§ 3º As UEx, representativas de escolas públicas e de polos presenciais da UAB, e as EM, representativas de escolas privadas de educação especial, deverão informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarão receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação.

§ 4º Em caso de não adoção da iniciativa referida no parágrafo anterior, serão destinados:

- I. às escolas públicas com UEx e polos presenciais da UAB, 80% (oitenta por cento) em recursos de custeio e 20% (vinte por cento) em recursos de capital; e
- II. às EM, 50% (cinquenta por cento) em recursos de custeio e 50% (cinquenta por cento) em recursos de capital.

§ 5º As escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos matriculados na educação básica que não possuem UEx somente serão beneficiadas com recursos de custeio.

De acordo com o relato do representante da UEx do Centro de Ensino Fundamental Fercal localizado Região Administrativa XXXI – Fercal, responsável pelo controle da verba na escola, a autonomia para o planejamento das ações do recurso é parcial, pois:

“O PDDE auxilia no quesito de administração predial e pedagógica, sem a necessidade de esperar licitação. Porém, ainda permanece o problema da burocracia, porque na escola existem demandas que não podem ser sanadas pelo recurso do programa, pois as normas do PDDE definem com o que o recurso deve ser gasto, impedindo a ampla utilização do recurso. A própria prestação de contas impede esta ação e intimida a gestão de utilizar a verba com outras demandas que não constam nas normas do programa, que define os gastos com custeio e capital. As verbas de custeio e de capital são repassadas de acordo com a porcentagem estabelecida pela lei, no caso da UEx, a parcela para capital, ou seja para gasto com bens duráveis é de e para custeio, ou seja, para bens não duráveis, é de 30% para cada. Com isso, nós não podemos usar uma verba para suprir o problema de outra verba. Isto ocorre, por exemplo, quando precisamos comprar temperos específicos ou quando um cano quebra e poderíamos contratar um bombeiro hidráulico da comunidade, isso não pode ser feito, pois não existe previsão legal para isso.”

Quanto às EM, o planejamento relacionado a esses aspectos são definidos nas instituições, também no início do ano e encaminhados ao FNDE, como solicitado na Resolução. Esse tipo de

Em relação ao Banco do Brasil, constatou-se a partir da resposta à questão da entrevista que indagou se existe algum sistema de processos de planejamento e controle, onde o acompanhamento de metas e objetivos a atingir, que estas ações foram realizadas inicialmente, no processo de implantação do sistema, quando acordada a relação com o FNDE e como as ações de repasse através do banco são automatizadas, não existem planejamentos além dos que previstos inicialmente, os quais instituem ao banco a abertura de contas para o repasse do benefício do PDDE.

Sistemas de incentivo – quanto ao sistema de estímulo, a partir da promoção de incentivo, como estruturas de compartilhamento de exploração de informações e desenvolvimento, verificou-se que no caso das UEx este tipo de ação é identificada a partir da disponibilização de informações no site do FNDE e de reuniões realizadas pelas Coordenações Regionais de Ensino que tratam sobre como utilizar melhor o recurso e desenvolver ações que agreguem benefícios à escola, sendo a SEEDF que disponibiliza esses recursos às Coordenações Regionais de Ensino.

No entanto, no caso das EM, como a coordenação é operacionalizada diretamente pelo FNDE, os sistemas de incentivo podem ser considerados como mínimos, pois não existem reuniões específicas, assembleias ou outros métodos que promovam o estímulo, ficando estes fatores disponíveis apenas no site ou por outras formas de contatos mais diretos.

Sistemas de informação – de acordo com os resultados obtidos na coleta de dados, quase todos os representantes das organizações envolvidas no processo de implementação do programa identificaram o site do FNDE como o principal instrumento responsável pelo processamento, armazenamento e distribuição de informações destinadas a apoiar a tomada de decisões, à coordenação e o controle do programa.

A partir do levantamento documental, observou-se que a própria legislação do programa institui o site como mecanismo de repasse de informações, tanto das UEx, EEx e EM. A Resolução/CD/FNDE nº 10, institui como atribuição do FNDE, “enviar aos órgãos do Poder Legislativo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e disponibilizar no sítio www.fnde.gov.br, informações relativas aos valores transferidos às EEx, UEx e EM.”

Outro mecanismo, também instituído pela Resolução citada, utilizado para o repasse de informações, é o PDDEWeb, disponível no site www.fnde.gov.br, utilizado para que as UEx e as EM, façam sua adesão ao PDDE até o dia 30 de junho e informem ao FNDE até o dia 31 de

dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema, os percentuais de recursos que desejarão receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação.

Esse alto nível de influência de mecanismos virtuais para a difusão de informações no processo de coordenação inteorganizacional configura a teoria de Silveira (2005, p. 429) a qual diz que “a coordenação interorganizacional no âmbito do planejamento governamental pode resultar em algum tipo de ‘organização virtual’ para o setor público, [...], requerendo o suporte de sistemas interorganizacionais, habilidades específicas e compromisso por parte das organizações envolvidas.”

Outro aspecto analisado a partir do levantamento de dados foi se o programa em algum momento sofreu restrição orçamentária. Em um aspecto micro, a nível das UEx, EEx e EM, foi constatado que as escolas só deixam de receber o benefício se descumprirem os requisitos legais, onde o repasse é suspenso caso haja omissão na prestação de contas, irregularidade na prestação de contas ou utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria. Serão restabelecidas as condições para repasse dos recursos após a regularização das pendências referidas, de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

No entanto, ressalta-se que de acordo com o relato das entrevistas, o benefício que sempre foi repassado em parcela única, este ano, intempestivamente, foi realizado por meio de duas parcelas, no caso de algumas UEx. De acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 10

§ 2º A assistência financeira de que trata esta Resolução correrá por conta de dotação orçamentária consignada anualmente ao FNDE e fica limitada aos valores autorizados na ação específica, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual do Governo Federal, e condicionada aos regramentos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e à viabilidade operacional.

5 CONCLUSÕES

Neste capítulo serão apresentadas as conclusões a respeito da análise sobre a influência da coordenação inteorganizacional no processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola a partir do delineamento dos arranjos de coordenação inteorganizacional e da análise sobre a interferência de mecanismos utilizados para sustentar de forma harmônica as relações entre as organizações.

Os resultados da pesquisa evidenciaram, entre outros aspectos, que a dinâmica da coordenação inteorganizacional do PDDE assume condições de alta formalização, por toda sua estrutura estar previamente estabelecida em legislação. No entanto, observou-se que ao mesmo tempo, esta configuração do programa institui ações na forma de funcionamento do programa, como a não necessidade de celebração de contrato, ou instrumentos congêneres, que contribuem com a celeridade do desenvolvimento do programa. É importante observar, que foi enfatizado durante a análise, que os sistemas ainda são travados pelos processos burocráticos e principalmente pelo tipo de normalização instituída, a qual define as especificações do uso da verba.

Observou-se também, ainda em relação aos arranjos de coordenação inteorganizacional, em alguns casos, a forte interação de diferentes organizações como suporte de coordenação, as quais fortalecem as atividades implementadas pelo programa, realizando funções de apoio e orientando as organizações que estão na ponta do programa.

No entanto, essas estruturas de suporte à coordenação do programa não estão presentes em toda a etapa de implementação, sendo o FNDE considerado a estrutura central de coordenação inteorganizacional. De acordo com Van De Ven e Walker (1979), esse padrão de arranjo é considerado um conjunto inteorganizacional, no qual a organização focal mantém ligações com as organizações membros, sem que estas tenham ligações entre si.

Todavia, esse gargalo na coordenação inteorganizacional do programa faz com que as ações gerais do mesmo não sejam totalmente descentralizadas, sem essas estruturas de suporte a coordenação em todo o processo, fazendo com que algumas partes do programa não possuam as mesmas informações e orientações que outras.

Constatou-se que os mecanismos apresentados na literatura, como formas que contribuem para o fortalecimento da coordenação inteorganizacional, testados empiricamente a partir das entrevistas, que mais se destacaram em todo o processo de implementação foram os mecanismos de decisão, negociação, comunicação e repasse de informações. Esses

instrumentos, de acordo com os dados obtidos, permitem a maior integração das organizações envolvidas na execução do PDDE e constituem um fator determinante no processo de implementação do programa.

Outros fatores observados como fundamentais na coordenação interorganizacional do programa foram os sistemas de informações, relativos às conexões digitais, inseridos no processo de implementação, os quais foram identificados como promotores de uma maior articulação entre as organizações envolvidas. O que é compatível com a argumentação de Goldsmith e Eggers (2006), os quais apontam que para que as relações entre as organizações geridas pelo governo não fracassem, torna-se necessário ferramentas eletrônicas bem estabelecidas.

Outro aspecto evidenciado foi a inserção da sociedade como um tipo de organização no processo de implementação do programa, podendo ser considerada um mecanismo de controle social, dado que contribui com o processo do programa e com o fortalecimento da democracia a partir da fiscalização dos agentes envolvidos.

Por fim, conclui-se que a coordenação interorganizacional do Programa Dinheiro Direto na Escola influencia diretamente o processo de implementação do programa e seus mecanismos contribuem para a melhor articulação do governo com as diferentes organizações envolvidas.

No entanto, é importante ressaltar que ainda são necessárias ações que aprimorem os mecanismos de coordenação interorganizacional como um método de resiliência, para permitir adequações necessárias frente à dinâmica e complexidade do processo de implementação de políticas ou programas públicos, advindas da descentralização das atividades da Administração Federal.

Assim, como sugestão para o ajuste das falhas observadas na coordenação interorganizacional do programa, aponta-se a intensificação dos sistemas de incentivo e da inserção de estruturas especializadas em todos os níveis de coordenação que compõem a implementação do programa, com o objetivo de qualificar as ações, a partir dos sistemas de comunicação e dispersão de informações.

Como recomendação para novos estudos, devido à circunscrição da pesquisa, sugere-se o aprofundamento de pesquisas que possam identificar a existência de mecanismos de coordenação interorganizacional adicionais e que verifiquem mecanismos de coordenação na implementação de diferentes programas, a fim de estabelecer as características da coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos no Brasil e possam evidenciar sua evolução.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, S. C. T. **Implementação de Programas Públicos Federais: caráter da coordenação interorganizacional**. 2010. 203f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e documentação Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília, Brasília.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 2, julho de 2005a.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos. **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador, ano 6, n. 11, p. 47-60, jan./jun. 2005b.

BARDACH, E. **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law**. The MIT Press, 1977.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. **Medida Provisória n° 1.784**, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CARVALHO, M. de L. de.; BARBOSA, T. R. da C. G.; SOARES, B. J. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: **X Coloquio Internacional Sobre Gestión Universitaria En América Del Sur**. Balance y perspectiva de la Educación Superior en el marco de los Bicentenarios de América del Sur, Mar Del Plata, 2010, p. 1-13.

CHISHOLM, D. **Coordination without hierarchy: informal structures in multi-organizational systems**. University of California Press, 1989.

DUTRA FILHO, A. F. **Análise das Organizações Sociais, constituídas no Âmbito das escolas públicas do Ensino Fundamental, para gerir os recursos do PDDE**. 2006. 42 f.

Monografia apresentada à Universidade de Brasília, para obtenção do título de Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas** – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

FNDE. **Resolução/CD/FNDE n° 10**, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FREIXO, M. J. V. **Metodologia Científica**: fundamentos, métodos e técnicas. 3. ed. Lisboa: Epistemologia e Sociedade, 2011.

FREY, K. Políticas públicas um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, Jun. 2000.

FRIEDBERG, E. **Le pouvoir et La règle**. Dynamique de l'action organisée. Seuil, 1993.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

HILL, M. Implementação: Uma visão Geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas** – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

HILL, M. **The Public Policy Process** 4th ed. Pearson Longman, 2004.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage, 2002.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MASSARDIER, G. Redes de Política Pública. In: SARAIVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas** – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. *INTEFACE*, v. 3, n. 2, p. 31-45, Natal/RN, Jul. / Dez. 2006.

PAZ, A. D. da.; LINO, É. M. L.; OLIVEIRA, G. M. S. de. **Curso PDDE** / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 5. ed., atual. Brasília: MEC, FNDE, 2013.

PETERS, B. G. **Managing Horizontal Government**: The Politics Of Co-Ordination. *Public Administration*, v. 76, 1998, p. 295-311.

RICHARDS, D. **Governance and public policy in the United Kingdom**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: Brasília:CAPES:UAB, 2009.

SARAIVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas** – Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos EPP-UNICAMP**, n°. 48. Outubro de 2000, p. 2-16.

SILVEIRA, H. F. R. da. Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v. 56, n. 4, p. 429-447, Out. / Dez. 2005.

TAVEIRA, A. do V. A. Descentralização e Desconcentração da Atividade Estatal. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, n. 18, p. 236-247, 2009.

VAN DE VEM, A H.; WALKER, G. Coordination patterns within na interorganizational network. **Human Relations**, v. 32, n. 1, p. 19-36, 1979.

WRIGHT, D. S. Federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management – conceptual reflections, comparisons and interpretations (151-180). In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 151-180.

Yin, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevista com os Implementadores do PDDE

1. Qual a sua função no processo de implementação do programa?
2. Qual é a sua participação no processo de implementação do programa?
3. Qual a autonomia dada a esta organização na implementação do programa?
4. Como é realizada a comunicação formal ou informal entre sua unidade e os demais atores envolvidos no processo?
5. Existem mecanismos de decisão e/ou negociação, como reuniões, conselho ou juntas diretoras?
6. Existem normas de condutas, avaliações feitas pelos envolvidos ou controle mútuo?
7. Existe uma unidade ou um responsável pela ligação e integração entre você e os outros atores envolvidos no processo?
8. Há uma estrutura formalizada responsável pela coordenação central do programa?
9. Existe algum sistema de processos de planejamento e controle, onde a acompanhamento de metas e objetivos a atingir?
10. Há a formalização de sistemas de incentivo, relacionados ao atingimento de metas?
11. Como se dá os sistemas de informação compartilhados, formais ou informais?
12. O Programa sofreu alguma limitação orçamentária?

Apêndice B – Tabela de Registro dos Contatos Telefônicos

- Lista das Unidades Executoras:

Data	Região Administrativa	Escola	Telefone
02/06/2014	Guará	Centro de Ensino Especial do Guará	3901-3711
28/05/2014	Vicente Pires	Escola Classe Colônia Agrícola Vicente Pires	3901-7572
06/06/2014	Águas Claras	Centro de Educação Infantil Águas Claras	3901- 4090
02/06/2014	Ceilândia	CED 15 de Ceilândia	3901-6860
04/06/2014	Riacho Fundo 2	Centro de Ensino Fundamental 01 do Riacho Fundo II	3901- 8041
28/05/2014	Candangolândia	Escola Classe 2	3901-6643
02/06/2014	Núcleo Bandeirante	Escola Classe 03 do Núcleo Bandeirante	3901-2591
28/05/2014	Cruzeiro	Escola Classe 08 do Cruzeiro	3901-7791
02/06/2014	Asa Norte	Escola Classe 302 Norte	3901-7588

28/05/2014	Asa Sul	Jardim de Infância 102 Sul	3901-1535
28/05/2014	Lago Sul	Centro Educacional do Lago	3248-2744
28/05/2014	Fercal	Centro de Ensino Fundamental Fercal	3901-7978
04/06/2014	Jardim Botânico	Escola Classe Jardim Botânico	3901-7787
04/06/2014	Varjão	Escola Classe do Varjão	3901-7543
06/06/2014	Riacho Fundo I	Centro de Ensino Médio 01 do Riacho Fundo I	3901-7961
28/05/2014	Recanto das Emas	Centro de Ensino Fundamental 104 do Recanto das Emas	3901-3353
02/06/2014	São Sebastião	CAIC UNESCO de São Sebastião	3901-7678
04/06/2014	Santa Maria	Escola Classe 215 de Santa Maria	3901-6584
02/06/2014	Samambaia	Escola Classe 108 de Samambaia	3458-8302
04/06/2014	Paranoá	Centro de Ensino Infantil 01 do Paranoá	3901-7557
02/06/2014	Planaltina	Centro de Ensino Fundamental 03 de Planaltina	3901-8157
04/06/2014	Sobradinho	Escola Classe 04 de Sobradinho	3901-3789
04/06/2014	Brazlândia	Escola Classe 07	3901-3678

28/05/2014	Taguatinga	Centro de Ensino Fundamental 05	3901-6775
02/06/2014	Gama	CED 07 do Gama	3901-8091
06/06/2014	Estrutural - SCIA	Escola Classe 02 da Estrutural	3901-3546
06/06/2014	Itapoã	Escola Classe 01 do Itapoã	3901-1528

- Lista das Entidades Mantenedoras:

Data	Instituição	Telefone
02/06/2014	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais e Deficientes de Taguatinga e Ceilândia - APAED	3372-2528
11/06/2014	CEAL LP Associação das Obras Pavonianas de Assistência	3349-9944

Anexo B – Mecanismos de Coordenação

Indicadores de mecanismos de coordenação

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
MEC.COM	Mecanismos de comunicação	Canais de comunicação formal ou informal.	Memorando, fax, circulares, contatos telefônicos e correspondência eletrônica.
MEC.DEN	Mecanismos de decisão e negociação	Canais, mecanismos e estruturas para tomada de decisão e negociação.	Reunião de representantes, conselhos ad hoc e junta diretora.
MEC.CTS	Coordenação e controle social:	Baseada em normas, reputação e controle mútuo, aplica-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam um aspecto social.	Normas estabelecidas, avaliações feitas pelos envolvidos e parâmetros de conduta.
MEC.UNF	Unidades e funções	Unidades ou funções responsáveis pela ligação e integração.	Formalização da figura do administrador de projetos e composição formal de junta diretora.
MEC.ASE	Assessoria comum	Corpo administrativo comum, como uma estrutura de coordenação central.	Formalização de uma estrutura de coordenação central composta por especialistas, com definição de atribuições relativas à coordenação da rede.
MEC.PLC	Sistemas de planejamento e controle	Sistemas de planejamento e controle baseados em resultados.	Formalização de processos de planejamento e controle baseados em resultados, com metas e objetivos quantificáveis.
MEC.INC	Sistemas de incentivo	Mecanismos de incentivo, tais como o direito de propriedade partilhado.	Formalização de sistemas de incentivo, verificados através da formalização de benefícios adicionais relacionados a metas ou objetivos.
MEC.INF	Sistemas de informação	Sistema de informação para integração de redes extensas.	Sistemas de informação partilhados, tanto informais como formais.

Fonte: Barbosa e Medeiros (2005a, p. 16).