

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO PARA AS NAÇÕES UNIDAS
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS PARA
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS –
ASPECTOS DE COORDENAÇÃO E CONTROLE:
*O CASO DO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO
DE JOVENS E ADULTOS DE 1998 NA REGIÃO NORDESTE***

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

Recife
Novembro /2001

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS PARA
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS –
ASPECTOS DE COORDENAÇÃO E CONTROLE:
*O CASO DO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E
ADULTOS DE 1998 NA REGIÃO NORDESTE***

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre, sob a
orientação de Janann Joslin Medeiros, Phd.

Recife,
Novembro /2001

EPÍGRAFE

"...Não se pode pressupor que os tipos especiais de desempenho, necessários para conseguir as múltiplas contribuições complexas conducentes a uma meta organizacional, possam ser motivadas pela mera natureza dos participantes".

Etzioni, 1967.

*À Ruth, com a qual aprendi amar, superar, viver.
Mais que um vínculo proposto por sua maternidade,
uma relação de comunhão, juntas construímos um
mundo próprio de valores compartilhados onde,
enfim, nos sentimos em casa.*

AGRADECIMENTOS

A Marcos por trilhar ao meu lado esta caminhada, pelo apoio e compreensão

Aos meus irmãos Leila, Junior, Leonardo e Sérgio pela fraternidade que sustenta e supera distâncias

Ao meu Pai, pelo estímulo desde os primeiros anos.

A Janann Medeiros, por partilhar este projeto com total envolvimento e por guiar tão sábia e seguramente meus passos.

A Eliane A. Pereira Abreu, pela carinhosa acolhida e apoio.

A Antônio Rêgo Castro, pelo constante apoio para a viabilidade dessa jornada.

Aos funcionários e colegas do mestrado: Silvania, Anita, Renata, Cristiane, Ítalo, Ricardo, Isabel, Janete, Mendes, Vera, Macira, Edith, Guilherme, Sylvia e Lenilson, pela atenção e carinho que aliviaram as dificuldades do tempo longe de casa.

Aos colegas da SUDENE, Marlene Franklin, Edilazir, Marcelo Borges e Mário Jorge, pelo auxílio na coleta e esclarecimentos de dados da pesquisa.

LISTA DE ENTIDADES PESQUISADAS

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

Secretaria de Estado de Educação de Alagoas

Secretaria de Estado de Educação de Ceará

Secretaria Estadual de Produção Rural e Reforma Agrária de Pernambuco

EMATER do Rio Grande do Norte

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1.1	Formato dos Arranjos Interorganizacionais	21
FIGURA 1.2	Estruturas de Coordenação Interorganizacional	27
FIGURA 1.3	Enfoque do Controle Organizacional	30
FIGURA 1.4	O Processo de Controle.....	34
FIGURA 2.1	Processo do Estudo de Caso Pré-Estruturado	41
FIGURA 3.1	Relações entre os Partícipes de um dado Convênio	48
FIGURA 4.1	Configuração da Rede de Implementadores do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998.....	57

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1	Identificação dos Partícipes dos Convênios do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998	50
QUADRO 4.1	Características das Redes Quanto a sua Duração, Autonomia e Abrangência	59
QUADRO 4.2	Papéis / Descentralização Observados no Programa Jovens e Adultos de 1998.....	62
QUADRO 4.3	Características das Redes Quanto ao Grau de Formalização.....	63
QUADRO 4.4	Características das Estruturas de Coordenação	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

EMATER – Empresa de Assistência Técnica Rural

SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento

SEDUC — Secretaria de Educação

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização –

DARF – Documento de Arrecadação de Receitas Federais

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE – Tomada de Contas Especial

RESUMO

A crescente complexidade de relações institucionais que envolvem a ação estatal, sobretudo na implementação de programas públicos, conduz a uma discussão das possíveis formas de arranjos interorganizacionais, seus mecanismos de coordenação e o controle para o desenvolvimento de ações de governo através dos programas públicos. Através de um estudo de caso pré-estruturado baseado em códigos e indicadores relacionados ao referencial teórico, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória e descritiva sobre a implementação de um programa de alfabetização e capacitação de jovens e adultos, identificando as relações interorganizacionais desenvolvidas durante a implementação, seus mecanismos de coordenação e controle. As constatações resultantes da pesquisa são uma forte formalização das relações, as quais são verticalizadas seguindo uma hierarquização nas comunicações e desenvolvimento de ações. Observou-se ainda a utilização de poucos mecanismos de coordenação na gestão do arranjo interorganizacional e ainda assim com várias deficiências. Quanto ao controle na implementação suas deficiências estão relacionadas ao excessivo foco no processo em detrimento dos resultados, a alta centralização e a falta de indicadores de desempenho bem definidos que pudessem orientar todo o processo de controle. Ao final do trabalho, foram elaboradas algumas recomendações como uma possível contribuição à evolução da coordenação e controle de arranjos interorganizacionais para a implementação de programas públicos.

ABSTRACT

The growing complexity of institutional relations which involve action by the state, especially in the implementation of public programs, leads to a discussion of the possible forms of interorganizational arrangements, and the mechanisms for coordinating and controlling them. An exploratory and descriptive research project was carried out on the implementation of a literacy and training program for young people and adults by means of a pre-structured case study utilizing codes and indicators derived from the theoretical framework developed for the study. The interorganizational relations developed during the implementation of the program were identified, as were the mechanisms for coordination and control utilized. The relationships observed were highly formalized. Communications and the development of activities were structured hierarchically. Few coordination mechanisms were observed for management of the interorganizational arrangement and these presented a number of deficiencies. With respect to control of the implementation process, the deficiencies observed were related to an excessive focus on process in detriment of results and to a lack of well-defined performance indicators to orient the control process. A number of recommendations are made with respect to possible improvements in the coordination and control of interorganizational arrangements for the implementation of public programs.

SUMÁRIO

LISTA DE ENTIDADES PESQUISADAS	5
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	6
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	8
RESUMO.....	9
ABSTRACT	10
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – COORDENAÇÃO E CONTROLE NAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS	19
1. Configuração dos arranjos interorganizacionais.....	19
1.2 Coordenação interorganizacional	22
1.2.1 Estruturas de coordenação das relações interorganizacionais	23
1.2.1.1 Meta-estrutura de coordenação	24
1.2.1.2 Meso-estrutura de coordenação.....	24
1.2.1.3 Micro-estrutura ou mecanismos de coordenação.....	24
1.3 Controles	28
1.3.1 Os tipos de controle organizacional	28
1.3.2 Abordagem do controle	31
1.3.3 Etapas do processo de controle	32
1.3.4 Características de um sistema de controle efetivo	34
CAPÍTULO II – BASES METODOLÓGICAS DO ESTUDO DE CASO PRÉ-ESTRUTURADO	37
2.1 Pergunta de pesquisa.....	38
2.2 Objetivos da pesquisa	39
2.2.1 Objetivo geral	39
2.2.2 Objetivos específicos.....	39
2.3 O processo metodológico.....	39
2.3.1 A unidade de análise	42
2.3.2 A amostra	42
2.3.3 Codificação dos dados	43
2.3.4 Coleta de dados	43
2.3.4.1 Fontes de evidências.....	43
2.3.4.2 Instrumentos de coleta de dados	45
2.3.5 Análise dos dados	45
CAPÍTULO III - A FORMALIZAÇÃO DA RELAÇÃO INTERORGANIZACIONAL PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS	46
3.1 O estabelecimento formal da rede de implementadores	46
3.2 Os mecanismos de controle formais	52

CAPÍTULO IV - O ARRANJO INTERORGANIZACIONAL, A COORDENAÇÃO E CONTROLE NO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS 1998.....	56
4.1 Formação e operação da rede de implementadores	56
4.2 A coordenação interorganizacional	63
4.2.1 Os mecanismos de coordenação	66
4.3 Controle.....	72
4.3.1 Análise do controle sob o aspecto temporal de sua aplicação	72
4.3.1.1 Controle antes da implementação	72
4.3.1.2 Controle durante a implementação.....	73
4.3.1.3 Pós-controle	75
4.3.2 Abordagens do controle	76
4.3.3 Etapas do processo de controle	78
4.3.4 Características de efetividade do controle.....	79
V CONCLUSÃO	81
5.1 Configuração do arranjo interorganizacional	81
5.2 A coordenação interorganizacional	82
5.3 O controle do arranjo interorganizacional.....	84
5.4 Recomendações	85
SUMÁRIO DAS RECOMENDAÇÕES RELATIVAS À COORDENAÇÃO E CONTROLE DE REDES DE IMPLEMENTADORES DE PROGRAMAS PÚBLICOS	91
BIBLIOGRAFIA	92
APÊNDICES.....	96

A gestão pública como um todo, encerra em sua aplicação diversos desafios que se apresentam como obstáculos à sua efetividade. No caso brasileiro, dois importantes aspectos são destacados na seguinte colocação: *“A crescente dimensão do Estado brasileiro traduziu-se em problemas de relacionamento; limitada ação de coordenação e impotência dos instrumentos de controle são alguns dos resultados do crescimento do estado. Urge pois, remodelar a gestão pública a partir de princípios e instrumentos que permitam recuperar a eficácia da ação estatal”* JOHNSON (1996)². Esta realidade se mostra bastante evidente quando focalizada na observação do desenvolvimento das políticas públicas federais e seus respectivos programas.

A gestão de programas públicos federais por sua abrangência implica, sobretudo, na gestão de redes de implementadores formadas para executar as ações previstas nos programas, uma vez que a limitação da estrutura da máquina administrativa do Governo Federal não permite que ele mesmo execute os programas sem o auxílio quer seja dos Governos Estaduais, Municipais e / ou Organizações não governamentais.

O envolvimento de um maior número de atores na implementação de programas resultante da descentralização da ação estatal, tem na mesma proporção revelado novos obstáculos à gestão dos programas públicos oriundos das políticas públicas federais, sendo que o atual desenho destas políticas propõe sua implementação através de redes de implementadores gerenciados por uma estrutura institucional capaz de mobilizar, articular e monitorar tais atores. Conseqüentemente, são desenvolvidas diversas relações interorganizacionais entre o Governo e as organizações envolvidas na implementação de programas públicos, implicando a necessidade de mecanismos de coordenação e controle interorganizacionais efetivos.

Embora a maior parte dos estudos recentes sobre relações interorganizacionais destaquem as relações de interdependência no contexto de mercado³, tem sido comum a formação de redes interorganizacionais no contexto da administração pública, especificamente na prestação de serviços sociais⁴.

² JOHNSON, Bruce Bamer et al, 1996 – Serviço públicos no Brasil mudanças e perspectivas

³ Cita-se como exemplos estudos elaborados por Grandori e Soda (1995), Hall (1996), Miles and Snow (1994)

⁴ LEVINE, S., & WHITE, P. E. Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships. Administrative Science Quarterly, 1961. p..583-601

Na análise da gestão de programas públicos merece destaque o estudo de aspectos relativos à coordenação e controle de redes interorganizacionais de implementação. Para tanto, torna-se fundamental a observação do contexto no qual se desenvolvem as relações interorganizacionais, assim como o formato do arranjo delineado por estas relações e seus mecanismos de coordenação e controle, incluindo neste último os processos de feedback que são importantes para o constante aperfeiçoamento das iniciativas do Governo Federal, desenvolvidas via programas públicos.

Seguindo o curso da necessária modernização da gestão pública é preciso rever os mecanismos de gestão ora utilizados, para adequá-los a uma nova realidade caracterizada pelas mudanças aceleradas e pela escassez de recursos.

Pressupondo uma atuação focada em resultados a serem alcançados, segundo as metas e objetivos que norteiam os programas públicos, a gestão dos mesmos não poderá se limitar a um processo centrado apenas na disponibilidade orçamentária e em resultados de curto prazo, por muitas vezes não sinérgicos, que não compõem um todo harmônico; o que certamente minimiza a obtenção de resultados significativos.

Além de repensar o foco de atuação e estrutura dos órgãos públicos voltados para o desenvolvimento regional, será necessária uma revisão do modo de gestão e procedimentos adotados por estes órgãos de forma a torná-los aptos para atender adequadamente, nos aspectos temporal e qualitativo, às necessidades do efetivo desenvolvimento regional e integração nacional.

Atualmente, a própria SUDENE passa por um processo de reestruturação e redefinição de seu papel, sendo que o desenvolvimento da competência em gestão de programas públicos pode, em substituição à função de planejamento regional, se tornar o foco central deste novo papel a ser desempenhado pela referida autarquia, conferindo maior relevância ao estudo proposto ao investigar o modo de gestão de programas na SUDENE.

Para a observação dos aspectos de coordenação e controle interorganizacional apresenta-se a seguir um estudo de caso sobre a implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos implementado em

1998 pela SUDENE, com a participação dos Governos Estaduais através de um grande arranjo interorganizacional.

A pergunta de pesquisa que orientou esse estudo na investigação dos aspectos de coordenação e controle interorganizacional na implementação de programas públicos foi elaborada da seguinte forma: *Como se configurou o arranjo interorganizacional para a implementação do programa de Alfabetização de Jovens e Adultos de 1998 e como se desenvolveram a coordenação e controle para sua implementação?*

O objetivo geral da pesquisa foi descrever a configuração do arranjo interorganizacional para implementação de um dado programa público, seu processo de coordenação e controle; e como objetivos específicos a determinação das características do arranjo interorganizacional para a implementação do programa público analisado e a determinação dos mecanismos de coordenação e formas de controle utilizados na implementação do referido programa.

O ponto de partida deste estudo é a compreensão de como foi gerado o atual modelo de atuação na alfabetização de Jovens e Adultos no Brasil, que iniciou-se sob a forma de uma campanha nacional de massa, lançada em 1947 e alimentou a reflexão e o debate sobre o analfabetismo no Brasil⁵.

Em um período curto foram criadas várias escolas supletivas; contudo na década de 50 houve uma desaceleração que culminou com a extinção do programa antes do final da década, sendo que as críticas ao programa faziam referência tanto às suas deficiências administrativa e financeiras quanto à sua orientação pedagógica tida como superficial e inadequada para as diferentes regiões do país. Em função disso era preciso que o processo educativo fosse capaz de interferir na estrutura social que acarretava o analfabetismo.

Visando a adequação do processo de alfabetização às diferentes realidades das regiões, em 1964 foi aprovado o Plano Nacional de Alfabetização que previa a utilização do método Paulo Freire em programas de alfabetização disseminados por todo o país⁶.

Este método propõe que a alfabetização e educação de base de adultos deve partir da observação crítica da realidade existencial dos educandos, da

⁵ Ministério da Educação e do Desporto - MEC, Educação de jovens e adultos – Proposta curricular para o 1º seguimento do ensino fundamental – São Paulo Brasília. 1997- p19

identificação das origens de seus problemas e das possibilidades de superação dos mesmos, caracterizando-se como uma proposta conscientizadora cujo objetivo é levar o educando a assumir-se como ser capaz e responsável, sujeito de sua própria aprendizagem .

Os programas de alfabetização que se multiplicaram no período entre 1961 e 1964, após o golpe militar deste último ano, eram vistos como uma grave ameaça à ordem. Seus promotores eram duramente reprimidos, sendo permitidos pelo governo apenas os programas de alfabetização de adultos de caráter assistencialista e conservadorista. Em 1967 o governo assume o controle da alfabetização de adultos lançando o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, como resposta do regime militar ao grave quadro de analfabetismo no país.

Em 1969, foi lançada uma campanha massiva de alfabetização com a instalação de Comissões Municipais responsáveis pela execução das atividades. Contudo a orientação e supervisão pedagógicas e a produção de material didático eram centralizadas.

Após a extinção do MOBRAL em 1985, a Fundação Educar que abriu mão de executar diretamente os programas, apoiando técnica e financeiramente as iniciativas de governos, entidades civis e empresas conveniadas⁷, também foi extinta, deixando uma lacuna na área de educação de jovens e adultos.

Quanto ao papel desempenhado pelo governo federal, este foi a principal instância de apoio e articulação das iniciativas de educação de jovens e adultos⁸ e é este papel que destaca a importância do desenvolvimento da habilidade de gestão de redes de implementadores de programas públicos no Governo Federal , uma vez que se trata de fator diretamente relacionado à efetividade das ações governamentais.

Durante todos esses anos, com maior ou menor centralização ou autonomia, os órgãos responsáveis pela implementação de programas de alfabetização de jovens e adultos, dada a abrangência destes programas, tiveram que trabalhar com a gestão de redes de implementadores; e essa jornada tem

⁶ Idem nota anterior.

⁷ ⁷ Ministério da Educação e do Desporto - MEC , Educação de jovens e adultos – Proposta curricular para o 1º seguimento do ensino fundamental – São Paulo Brasília. 1997,.

⁸ Idem nota nº1

apontado para a formação de parcerias entre o setor público, setor privado e a sociedade civil organizada, somando a responsabilidade do setor público à responsabilidade e o controle social na busca de resultados concretos para os programas sociais.

Seguindo a tendência de descentralização da ação estatal a SUDENE propôs, dentro do programa de Combate aos Efeitos da Seca de 1998, um programa específico de alfabetização e capacitação para jovens e adultos das áreas atingidas pela seca. Seus aspectos formais e operacionais são descritos nos capítulos seguintes.

O estudo ora proposto, foi organizado em quatro capítulos estruturados a seguir: **O primeiro capítulo - Coordenação e Controle Nas Relações Inteorganizacionais**, traz o referencial teórico que introduz conceitos sobre relações interorganizacionais, mecanismos de coordenação interorganizacional e controle. A conjugação destes elementos de análise conduziu a construção de um referencial teórico predominantemente sustentado na literatura em inglês, pois não são comuns os estudos sobre relações interorganizacionais no Brasil.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento desse estudo de caso pré-estruturado, envolvendo uma estrutura de códigos que relaciona os conceitos do referencial teórico às evidências, é apresentada no **segundo capítulo** intitulado *Bases Metodológicas do Estudo de Caso Pré-estruturado*.

Por uma questão de exequibilidade, o estudo das relações interorganizacionais foi focalizado no âmbito das relações entre a SUDENE e Governos Estaduais e seus respectivos órgãos executores, não se estendendo à análise das relações entre estes últimos e os implementadores no nível local que formam uma rede tanto mais extensa e complexa. Contudo, espera-se que as análises e conclusões pertinentes a esse primeiro nível do arranjo inteorganizacional, em uma generalização analítica⁹, possam ser utilizadas em níveis sucessivos das relações interorganizacionais da implementação.

O **terceiro capítulo** cujo título é *A formalização das Relações Inteorganizacionais para Implementação de Programas Públicos Federais*, descreve

⁹ YIN (1994)

a rede analisada no que diz respeito às relações formalizadas, seu formato, forma de operação e mecanismos de controle formais.

No **quarto capítulo** - *O Arranjo Interorganizacional, A Coordenação e Controle no Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998*, é desenvolvida uma análise do arranjo interorganizacional que implementou o Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998, descrito no capítulo anterior. A análise seguiu a ordenação lógica dada ao referencial teórico, discutindo ponto a ponto todos os conceitos fornecidos pela estrutura teórica.

Finalmente é apresentada a **conclusão** contendo uma síntese da configuração do arranjo interorganizacional estabelecido para a implementação do programa de Alfabetização e Capacitação de 1998, da sua coordenação e controle. Além disto, são apresentadas proposições sobre o estabelecimento, a coordenação e controle de redes de implementadores de programas públicos, cujo objetivo é contribuir para o desenvolvimento da teoria, servindo também como ponto de partida para a reflexão sobre novas formas de gestão de arranjos interorganizacionais na implementação de Programas públicos.

COORDENAÇÃO E CONTROLE NAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

1.1 Configuração dos arranjos interorganizacionais

Para estabelecer uma análise sobre a coordenação e controle nas redes interorganizacionais para implementação de programas públicos, primeiramente faz-se necessário a exposição de um conceito de relações inter-organizacionais e o exame da tipologia dessas relações, cujas características vão delinear particularidades relevantes ao processo de análise dos aspectos de coordenação e controle envolvidos nessas relações.

Esforços nesse sentido têm sido feitos por diversos autores; no entanto, uma referência teórica que serve de base para vários estudos é aquela proposta por VAN DE VEN (1979), cujo conceito estabelece que a relação interorganizacional ocorre quando duas ou mais organizações executam transações de recursos de qualquer tipo: financeiros, materiais, clientes e serviços técnicos.

Quanto às configurações dos arranjos de relações interorganizacionais, VAN DE VEN (1979) estabelece três tipos a saber (vide figura 1.1):

- 1) *a relação em pares* - duas organizações estabelecem relações de mão-dupla, sendo este o mais simples dos arranjos das relações inter-organizacionais;
- 2) *o conjunto interorganizacional* - um conjunto de organizações se forma pela relação em par estabelecida entre uma organização focal e as diversas outras organizações membros, sem que estas últimas mantenham relações entre si. Esta mesma configuração é denominada por GRANDORI (1997) como constelação, enfatizando a importância da liderança de uma agência central para coordenar as competências críticas e as incertezas.

3) *a rede interorganizacional* - diversas organizações estabelecem relações diretas entre si. As ligações são permitidas em todas as direções, gerando um maior volume de interações com maior grau de complexidade proporcionando maior riqueza de experiências e, em contrapartida, exigindo mais dos mecanismos de coordenação e controle, sobretudo dos sistemas de informação para obtenção de uma interação com resultados satisfatórios

O conjunto e a rede inter-organizacional podem também ser vistos como uma série de relações em pares, cujas características - dependência de recursos, frequência de comunicação, consciência e consenso, podem quantificar as relações em termos de direção, grau ou quantidade.

Os estudos sobre o conjunto inter-organizacional geralmente se limitam a medir e comparar as séries de relações entre a agência central e as agências membros do conjunto, o que pode ajudar na compreensão de como a agência central afeta ou é afetada pelas agências membros¹⁰.

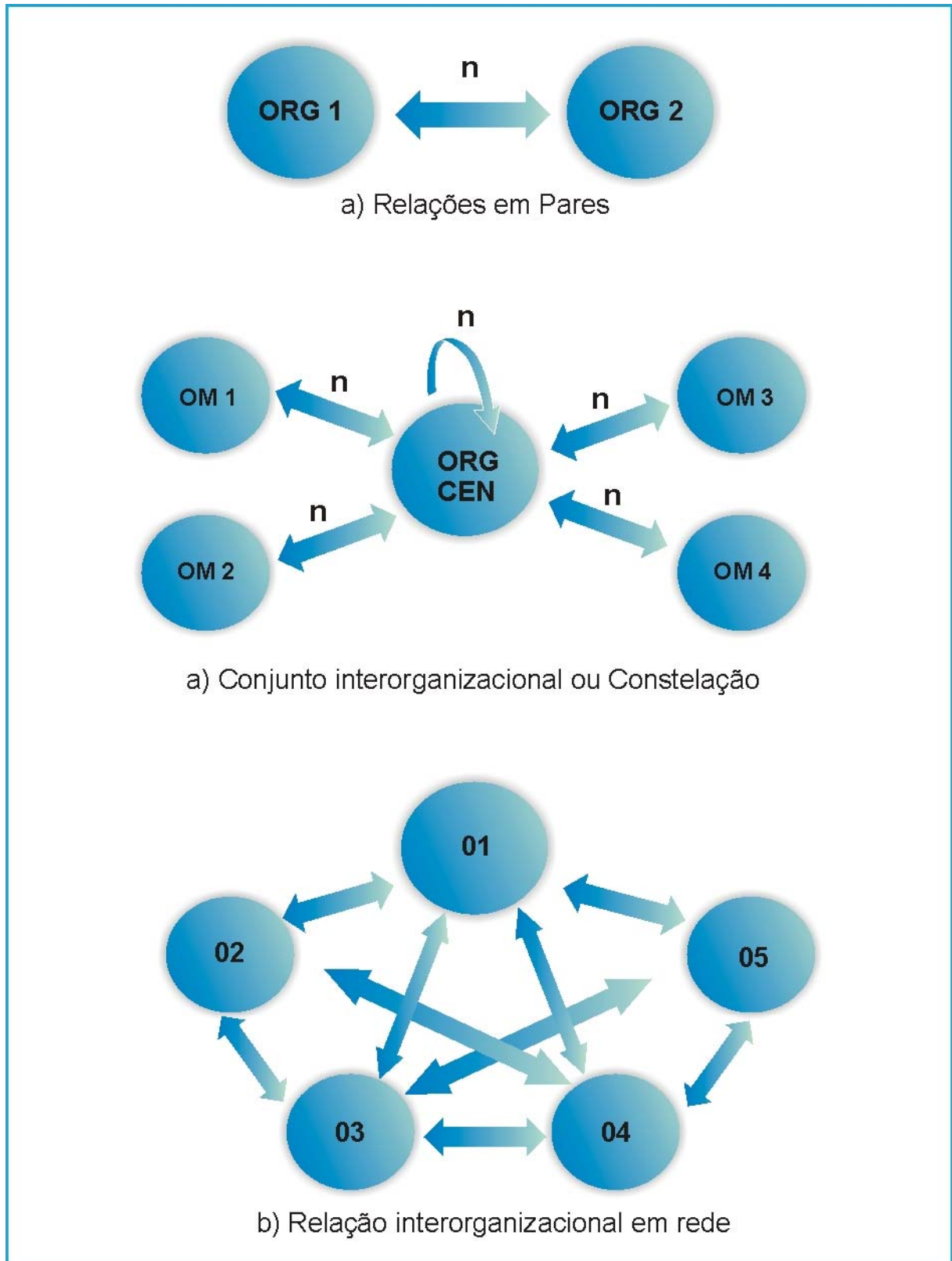
Em uma outra perspectiva, a tipologia das redes estabelecidas através das relações interorganizacionais está relacionada às formas de coordenação utilizadas¹¹ que separam tais redes nos seguintes tipos:

- 1) Rede Estável - a coordenação da relação interorganizacional é especializada e central, com desenvolvimento de atividades em integração vertical.
- 2) Rede Dinâmica - delineada por alianças temporárias sob coordenação central, onde existe uma combinação da avaliação central com uma autonomia local de organizações responsáveis pela produção de bens ou serviços com integração horizontal;
- 3) Rede Interna - definida por relações que estabelecem um mercado interno de troca de bens e serviços entre organizações que compõem uma organização central ou melhor dizendo, entre estruturas de uma dada organização com a utilização dos recursos humanos e materiais dessas estruturas no desenvolvimento de determinadas atividades. (neste caso, especificamente nas atividades de controle e coordenação).

¹⁰ Exemplos destes estudos são dos desenvolvidos por VAN DE VEN (1979) e GRANDORI (1997).

¹¹ MILES, R. E. and SNOW, Charles C. F. Fit, Failure and the hall of fame. (1994)

FIGURA 1.1

Formato Dos Arranjos Interorganizacionais

Uma outra diferenciação de tipologias de redes interorganizacionais é proposta por Grandori e Soda(1995), tendo como base o grau de formalização, assimetria ou descentralização e mix de mecanismos de coordenação. A referida diferenciação é composta por três tipos de rede caracterizadas da seguinte forma:

- a) *Redes sociais*: são redes não formalizadas, dedicadas apenas a troca de bens sociais tais como prestígio, status, amizade, oportunidades de carreira. Este tipo de rede se observa nas relações pessoais ou relações entre empreendedores ou gerentes para troca de informações confidenciais de valor econômico potencial.
- b) *Redes burocráticas*: estas redes são formalizadas por acordos ou contratos de troca ou associação; contudo o grau de formalização é variável e não suprime a necessidade das relações presentes nas redes sociais. Tais redes podem ser centralizadas como as associações, federações e consórcios ou descentralizadas como as redes de franquias.
- c) *Redes Proprietárias*: são formalizadas e utilizam o direito de propriedade como sistema de incentivo à cooperação, podendo ser centralizadas como as *joint venture* ou não centralizadas como as *capital Venture*.

Após a exposição das tipologias quanto ao formato, forma e formalização de relações interorganizacionais elaboradas por outros estudos, passaremos à observação dos mecanismos de coordenação encontrados nas relações interorganizacionais.

1.2 Coordenação interorganizacional

Em um processo de implementação de programas públicos federais cuja abrangência envolve grandes porções de espaços territoriais e, conseqüentemente, uma significativa variedade institucional, a ação coordenada é condição imprescindível para obtenção de resultados satisfatórios.

A coordenação interorganizacional é um processo de decisão e ação em conjunto no qual duas ou mais organizações participam com algum tipo de

ajustamento mútuo, envolvendo uma meta coletiva.¹² Diz respeito ao alcance de uma ação cooperativa e sinérgica para otimização dos resultados e envolve todo o processo, desde a articulação até as etapas finais da execução. Isto é, a manutenção de prazos comuns, a suficiente homogeneização de objetivos e ações, o partilhamento de informações e experiências e o gerenciamento dos mecanismos de coordenação, aspectos que serão discutidos em seguida.

Com o objetivo de dar uma ordenação lógica às informações sobre os mecanismos de coordenação inter-organizacionais, utilizaremos a estrutura proposta por ALEXANDER (1999), que define a estrutura de coordenação das relações interorganizacionais em três níveis relacionados ao contexto das relações com suas características básicas; à sua forma, que diz respeito ao arranjo delineado por estas relações e aos mecanismos de coordenação relacionados aos dois primeiros itens.

1.2.1 Estruturas de coordenação das relações interorganizacionais

Em uma abordagem mais complexa, ALEXANDER (1999) estabelece que a coordenação interorganizacional é a identificação e gerenciamento da interdependência de um arranjo de organizações através de estruturas de coordenação interorganizacional para ajustar suas respectivas ações. Estas estruturas são localizadas nos campos social e organizacional e definidas por ele, em três diferentes níveis, como a forma de mecanismo de coordenação que liga os centros de decisão de uma organização ou das organizações membros de sistema interorganizacional.

Basicamente a tipologia de estruturas de coordenação proposta por ALEXANDER (1999) implica em ligações formais ou informais baseadas em :

- a) Hierarquia - explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade;
- b) Mercado - relações de troca relacionadas a preço;
- c) Associação solidária - ligações baseadas em confiança.

¹² HALL, Richard H., Organizations: structures, processes, and outcomes. Prentice Hall, New Jersey, 1996 – 6ª edição. p. 247

1.2.1.1 Meta-estrutura de coordenação

As estruturas de coordenação podem ser identificadas da seguinte forma (vide figura 1.2): no nível mais alto é definida a meta-estrutura que diz respeito ao contexto, envolvendo a relação interorganizacional como um todo e definindo as características básicas da interação entre as organizações que compõem a rede. ALEXANDER (1999) estabelece conforme exposto acima, três tipos de relações: as baseadas no mercado que se caracterizam pelo ajustamento mutuo espontâneo, as baseadas na relações hierárquicas nas quais prevalece autoridade como base para a ação e as baseadas em relações solidarias que têm como principal característica a utilização de valores compartilhados.

1.2.1.2 Meso-estrutura de coordenação

As meso-estruturas, por sua vez, abrangem um sistema particular de arranjo e se referem às formas assumidas pelo arranjo interorganizacional, sendo relativa ao nível da implementação. Os exemplos propostos para formas de composição das redes solidárias são as tribos, clãs e comunas coletivas; para as redes baseadas em relações de mercado são citadas as alianças , *joint ventures* e nas redes baseadas em comando encontram-se os programas e projetos.

1.2.1.3 Micro-estrutura ou mecanismos de coordenação

No nível mais baixo encontram-se as micro-estruturas compostas por mecanismos de ligação dos centros de decisão, podendo estas serem formais tais como as comissões , comitês coordenadores ou diretores e a força tarefa, ou informais como os contatos interpessoais em reuniões ou através de telefonemas, correspondências e informações partilhadas.

Um outro esforço de abordagem dos mecanismos de coordenação é proposto por GRANDORI e SODA (1995). Embora esta abordagem possua um enfoque de contextos econômicos, sua contribuição se revela igualmente pertinente

para análise das relações interorganizacionais nos contextos das relações baseadas em associação solidária e comando. Para os autores a rede interorganizacional é ela mesma uma forma de coordenação, cuja diferenciação de tipos é dado pelo mix de mecanismos de coordenação utilizados para manter e equilibrar a integração das organizações envolvidas. Dentre os mecanismos de coordenação descritos por GRANDORI E SODA (1995), que em sua maioria coincidem com os propostos por ALEXANDER (1999), destacam-se neste estudo os seguintes:

- a) 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 destes mecanismos os contatos pessoais e telefônicos, as comunicações escritas, fax, memorandos e ofícios;
- b) mecanismos de decisão e negociação: propiciam uma maior interação entre os membros da rede, pois constituem espaços destinados a negociação, partilhamento de informações e decisões conjuntas, exemplificados por juntas diretoras, comitês ou conselhos de representantes;
- c) coordenação e controle social: baseados em normas, reputação e controle entre os pares, aplicam-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam em um aspecto social;
- d) 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 inter-organizacional;
- e) 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;
- f) sistemas de planejamento e controle: são mecanismos que visam a 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 sistema de franchising;*

- g) 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. Neste sentido, o direito de propriedade partilhado é comumente aplicado nas redes de pesquisa e desenvolvimento,
- h) sistemas de informação: sistemas automatizados através dos quais as informações podem ser geradas, armazenadas e partilhadas. 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.

Em suma, a análise das relações interorganizacionais pode ser efetuada sob diversos aspectos: o contexto em que se desenvolvem, a direção e número de interações, a forma de coordenação definida pelo grau de formalização e descentralização da rede, os mecanismos de coordenação presentes na operação da rede, a temporariedade das relações e a forma vertical ou horizontal de integração.

FIGURA 1.2



Fonte: Adaptado de ALEXANDER (1999). International Journal Of Organizational Analysis, Vol. 6, No. 4, October 1998 (Base de dados PROQUEST)

1.3 Controles

Embora a atividade de coordenação utilize de mecanismos de controle, *seu objetivo é a qualidade da cooperação*¹³, enquanto os processos de controle buscam a garantia de execução do que foi planejado e o alcance das metas e objetivos propostos pelas organizações. Desta forma, o controle pode ser definido como “ *processo sistemático por meio do qual os gerentes regulam as atividades organizacionais para torná-las compatíveis com as expectativas estabelecidas nos planos ,metas e padrões de desempenho*”¹⁴

A importância do controle como último elo da cadeia funcional das atividades da administração, é estabelecida na medida em que este representa o único modo de os gestores saberem se os objetivos e metas organizacionais estão ou não sendo alcançados e por quê¹⁵. Da mesma forma, este se revela um importante mecanismo para garantia do sucesso na implementação de programas públicos, uma vez que através de mecanismos de controles adequados pode-se potencializar a efetividade dos referidos programas, pois o objetivo maior do controle administrativo é o melhoramento da performance¹⁶.

Em acordo com os objetivos da análise proposta, dentre os quais está a determinação da configuração dos mecanismos de controle utilizados na gestão do programa em estudo, o controle será abordado sob os seguintes aspectos: tipologia, formas de abordagem, etapas do processo, e características de um sistema de controle efetivo.

1.3.1 Os tipos de controle organizacional

Os controles podem ser classificados quanto ao momento de aplicação, podendo se concentrar antes, durante ou depois dos eventos de um dado

¹³ DAFT, Rirchard L. Administração, LTC – Livros Técnicos e Científicos. Rio de Janeiro : 1999, p 214

¹⁴ ROBERT Simons apud DAFT (1999).

¹⁵ COULTER (1998) p 415

¹⁶ MULLINS, Laurie J. Management and organizational behavior. Pitman PublishesLtda, London - Uk, 1985. P 299

processo¹⁷; neste caso, dando origem a três tipos de controles (vide Figura 1.3). A classificação temporal é composta pelos três tipos de controle descritos da seguinte forma:

a) Controle Preventivo ou Feedforward

Este tipo de controle acontece em uma fase anterior à execução do programa e

“Enfoca os recursos humanos, materiais e financeiros que fluem dentro da organização. Algumas vezes chamado de controle de qualidade preliminar ou preventivo, seu objetivo é assegurar que a qualidade dos inputs seja suficientemente alta para prevenir problemas quando a organização desempenha as suas tarefas”¹⁸.

No caso de programas públicos da área de educação podemos citar como exemplo do controle preventivo, a definição do público alvo a ser atingido, através de critérios com limites de faixa etária e de localização urbana ou rural cuja a intenção é fazer com que os executores atinjam resultados compatíveis com os objetivos do programa.

b) Controle Simultâneo

O controle simultâneo, como o próprio nome indica, acontece durante a implementação do programa e avalia as atividades monitorando-as em seu andamento de modo a garantir que estejam de acordo com os padrões de desempenho pré-definidos. Além de confiar nos referidos padrões, inclui regras e regulamentos que norteiam as tarefas e o comportamento dos executores. Como exemplos do controle simultâneo em programas públicos destacam-se as prestações de contas parciais e a fiscalização in loco.

c) Controle de feedback

Esse tipo de controle enfoca o resultado final da atividade depois que a tarefa está cumprida. Algumas vezes chamado de controle pós-ação ou controle de output, além de verificar o desempenho final através da comparação entre os resultados atingidos e as metas propostas inicialmente, tem por objetivo o

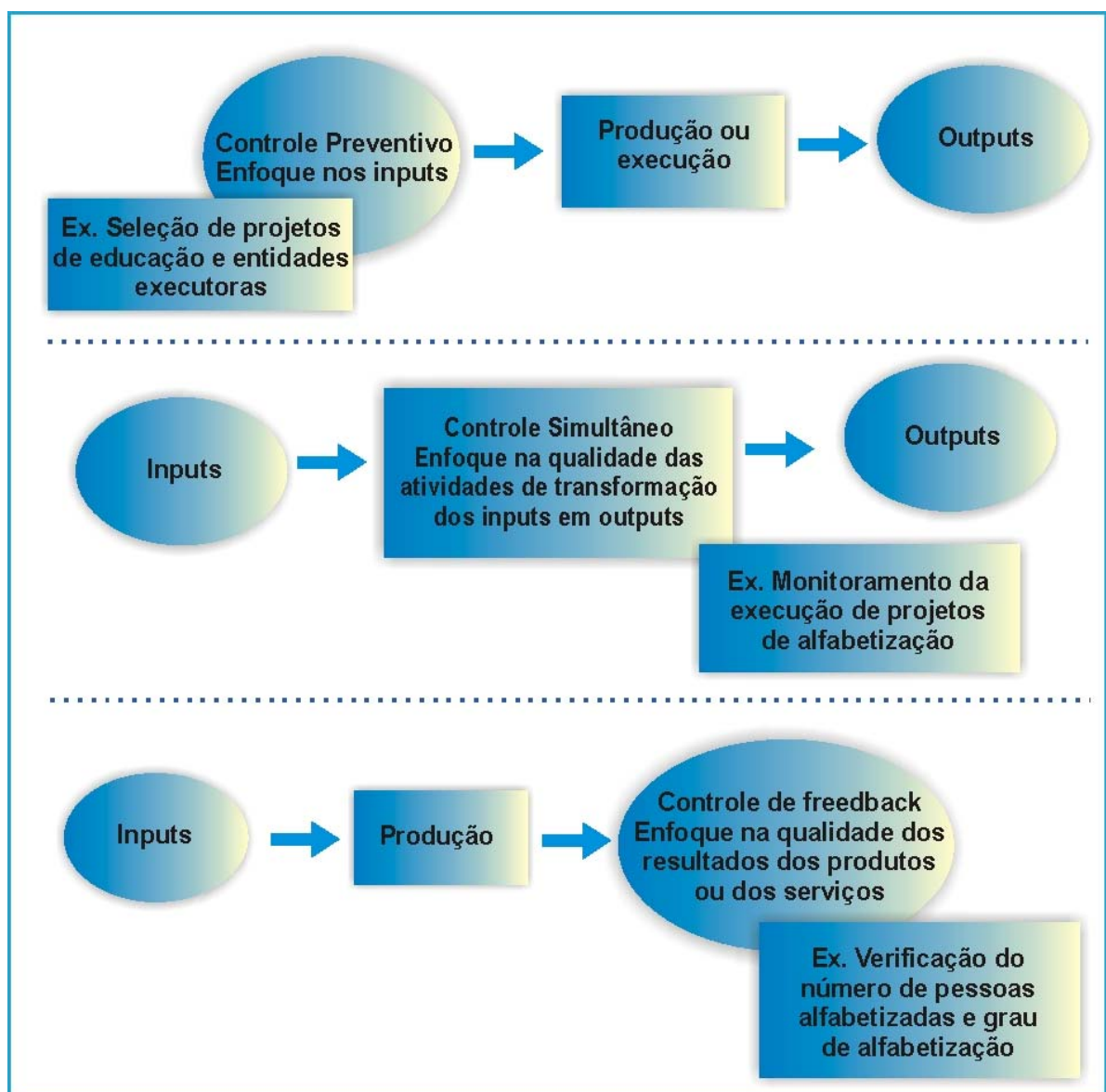
¹⁷ DAFT (1999)

¹⁸ WELSH, John J. apud DAFT (1999)

fornecimento de subsídios para a otimização do processo em novos ciclos de implementação.

O controle de feedback visa a qualidade dos resultados, ou seja, após o levantamento e análise dos resultados obtidos é possível propor alterações para a melhoria do desempenho em novos ciclos da atividade. Exemplos deste tipo de controle são os relatórios finais de execução e as avaliações de programas.

Figura 1.3
ENFOQUE DO CONTROLE ORGANIZACIONAL



Fonte: adaptado de Daft (1999).

1.3.2 Abordagens do controle

Quanto as abordagens do controle DAFT (1999), estabelece que o controle pode ser abordado de duas formas - o controle burocrático tradicional e o controle descentralizado, que de modo geral convivem em uma mesma organização com maior ênfase de um ou outro, apresentando atualmente uma tendência para a descentralização através de informações compartilhadas e delegação de poderes.

a) Controle burocrático tradicional

É constituído de mecanismos formais como a utilização de regras, políticas, autoridade hierárquica, documentos escritos e sistemas de recompensa para influenciar ou avaliar o desempenho. Esse tipo de controle confia no valor cultural tradicional do controle de cima para baixo. Como elementos de controle comumente associados ao controle burocrático podem ser destacados:

- i. regras e procedimentos que indicam comportamentos aceitáveis e padrões para o desempenho;
- ii. sistemas de controle gerencial que normalmente são de natureza quantitativa, medindo o desempenho periodicamente através de orçamentos, relatórios financeiros e administração por objetivos;
- iii. autoridade central e hierárquica que controla por meio de supervisão direta;
- iv. seleção e treinamento altamente formalizados que qualificam o *executor*¹⁹ de modo a observar se as características atendem aos critérios de contratação;

b) Controle descentralizado

Nesta abordagem o controle é baseado em valores sociais, tradições, crenças compartilhadas e confiança para se cumprir as metas organizacionais. Esta abordagem é mais participativa, dando a oportunidade aos controlados de participar da definição dos padrões e do adequado nível de controle.

¹⁹ Adaptado da DAFT (1999)

As informações são partilhadas entre gerentes e controlados para que estes últimos possam tomar decisões eficientes. Dessa forma, metas e valores compartilhados substituem as regras e procedimentos, contando com o comprometimento de todos os envolvidos em um determinado processo.

Essa abordagem implica na utilização de mecanismos de controle descentralizados tais como cultura organizacional coerente com as metas da organização, trabalho em equipe que supõe definição de normas e controle de pares ,e ainda, auto controle através de padrões de desempenho internalizados.

1.3.3 Etapas do processo de controle

O processo de controle tradicional consiste em quatro etapas (vide figura 1.4), descritas da seguinte forma²⁰:

a) Estabelecimento de padrões de desempenho: é relacionado às metas e constitui um parâmetro com o qual se comparam as atividades dos *executores*. Como exemplo, no Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, poderia ser definido o número de pessoas a serem alfabetizadas em um determinado tempo. Os padrões devem ser definidos de uma forma precisa para que os gerentes e executores possam determinar se as atividades estão atingindo as metas planejadas.

Na sua descrição dos elementos do sistema de controle, MULLINS (1985)²¹ acrescenta em primeiro lugar o planejamento do que se deseja alcançar, e isto implica no esclarecimento das metas que devem ser alcançados , pois é importante que as pessoas entendam exatamente o que está sendo solicitado a elas. Desse modo, objetivos e metas devem ser especificadas em algum atributo mensurável.

b) Medição do desempenho atual: diz respeito às medidas quantitativas ou qualitativas que podem ser revistas periodicamente para a medição do desempenho real. Exemplos disto são a fiscalização de acompanhamento e os relatórios parciais

²⁰ DAFT (1999)

²¹ MULLINS, Laurie J. Management and organizational behavior. Pitman PublishesLtda, London Uk, 1985

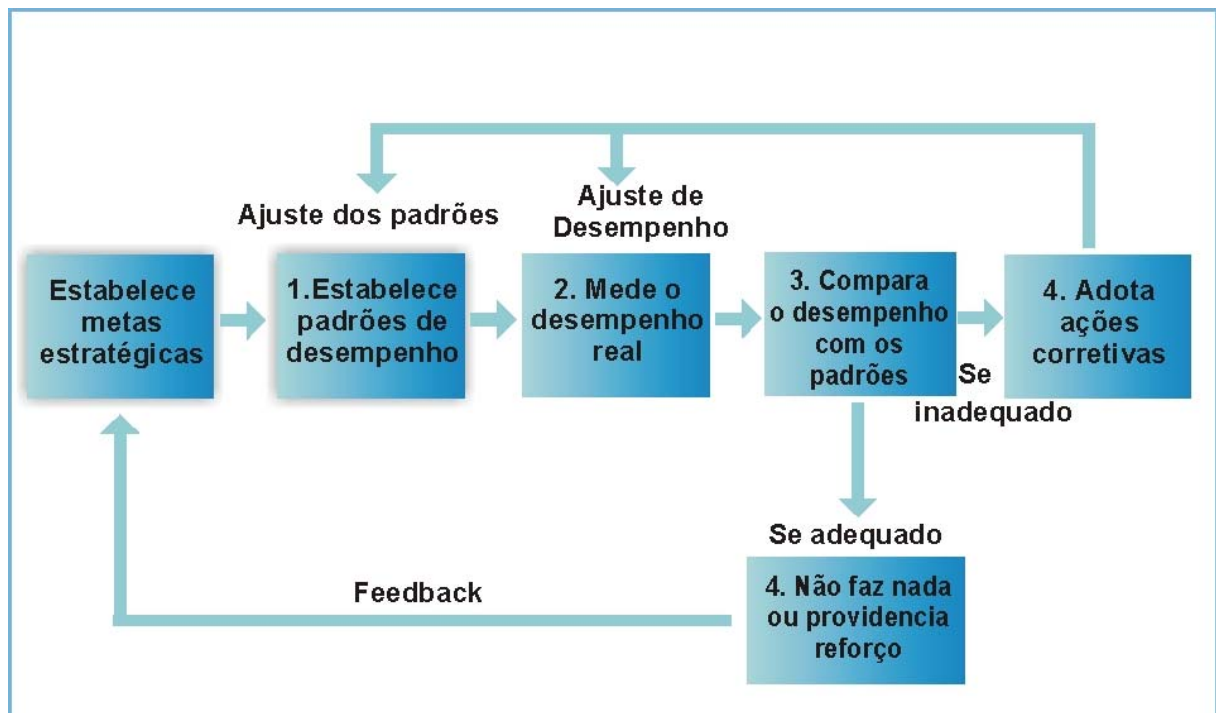
de execução que focalizam a aplicação de recursos, a evolução dos resultados e o cumprimento de prazos.

c) Comparação do desempenho com padrões: esta etapa refere-se a comparação explícita das atividades reais com padrões de desempenho. Quando o desempenho está abaixo dos padrões é necessário buscar as causas do problema. O controle eficiente da administração envolve o julgamento subjetivo e a discussão com os executores, assim como análises objetivas dos dados de desempenho.

d) Feedback: trata-se de promover ações corretivas a partir das mudanças verificadas no processo para garantir os padrões aceitáveis. “Na abordagem do controle vertical tradicional, os gerentes exercem sua autoridade formal para fazer as mudanças necessárias. Na mais nova abordagem do controle participativo, gerentes e empregados juntos determinariam as ações corretivas necessárias...”²² O feedback não se restringe apenas à verificação de falhas. Pode também ser positivo, como nas situações em que o desempenho atinge ou supera as metas. Nesse caso, o gestor não deve negligenciar os executores com alto desempenho. Assim como no caso do baixo desempenho contínuo, o alto desempenho constante pode provocar alterações, justificando a determinação de um novo padrão mais elevado.

²² DAFT (1999).

Figura 1.4
O PROCESSO DE CONTROLE



Fonte: Administração - Daft, Richard L. (1999), pg. 381

1.3.4 Características de um sistema de controle efetivo

Além de saber o que, quando e como controlar, é necessário que o sistema de controle possua determinadas características para garantir sua efetividade. Nesse sentido *“o sistema de controle deve ser compreensível e econômico, estar relacionado aos centros de decisão, registrar variações rapidamente, ser seletivo, permanecer flexível e apontar a ação corretiva”*²³.

Desenvolvendo estas sugestões MULLINS (1985), observa que para que o sistema de controle faça sentido é necessário que todos os envolvidos em sua operação possam entendê-lo. Assim, o sistema de controle deve ser baseado em indicadores qualitativos e quantitativos adequados e bem definidos de forma que

²³ HICKS and GULLETT apud MULLINS (1985).

não haja diferentes interpretações. Um outro aspecto destacado neste tópico é que a sofisticação do sistema de controle deve ser compatível com a natureza das atividades e com a competência técnica da equipe que irá operacionalizá-lo.

Os controles também devem ser compatíveis com a estrutura organizacional fornecendo informações claras que apontem aqueles que são realmente capazes de utilizar a informação produzida e avaliar se as metas e objetivos estão ou não sendo atingidas, além de apontar aos responsáveis por áreas específicas o momento em que a ação corretiva é necessária.

Uma outra importante característica de um sistema de controle efetivo é sua capacidade de o mais rápido possível relatar desvios de padrão e performance. A situação ideal seria aquela em que o possível desvio fosse detectado antes de ocorrer, de modo a permitir que as ações corretivas capazes de resolver ou remediar o problema possam ser adotadas de imediato.

O sistema de controle deve ainda ser dirigido às atividades críticas para o sucesso da rede interorganizacional, pois o excesso de controle é anti-econômico e leva ao descrédito do sistema. Dessa forma, recomenda-se que o sistema de controle esteja concentrado em áreas chave cujas atividades sejam cruciais para o sucesso da rede.

Os controles devem ser consistentes em relação aos padrões e performance planejados com a sofisticação suficiente para, além de localizar desvios, permitir a identificação de suas causas e não apenas de seus sintomas. Esta característica contribui facilitando a adoção de ações corretivas que possam de forma eficaz e eficiente resolver os problemas detectados. Além disso, os controles devem ser constantemente revisados de forma a garantir a efetividade dos resultados que produz e a manutenção das características acima mencionadas.

A flexibilidade também é uma característica muito importante para o sistema de controle, pois este deve ser capaz de se adaptar às constantes mudanças ambientais que afetam as organizações e seus processos. Em uma situação de expansão da estrutura organizacional, por exemplo, é necessário que o sistema de controle seja flexível o suficiente para comportar mudanças que o tornem efetivo na nova condição, com características mais abrangentes e descentralizadas.

Sobre controles pode se considerar que, no intuito de otimizar os resultados de uma determinada atividade, é necessário estabelecer um processo de

controle adequado às características e ao objetivo desta atividade. Assim, a abordagem e os mecanismos utilizados variam, Contudo, os três tipos e as etapas do processo de controle anteriormente apresentadas, geralmente estão presentes em processos realmente efetivos.

BASES METODOLÓGICAS DO ESTUDO DE CASO PRÉ-ESTRUTURADO

A investigação científica na busca de novos conhecimentos, exige a utilização de métodos científicos²⁴. Assim, para análise e conclusões a respeito do objeto proposto, foi utilizada uma metodologia específica descrita a seguir.

A estratégia de pesquisa adotada para o desenvolvimento dessa dissertação foi o estudo de caso. Segundo (Yin,1994), esta é a estratégia mais usual nas pesquisas do campo das ciências sociais e é a mais indicada para pesquisas que se orientam por perguntas do tipo *como ou por quê*, para situações nas quais o pesquisador tem pouco controle sobre o comportamento dos eventos e para pesquisas focalizadas em eventos contemporâneos.

A observação da presença destas três condições no caso em questão, demonstra a adequação da adoção dessa estratégia dado que:

- 1- o que se pretende é observar *como* uma forma específica de coordenação e controle ocorreu na relação interorganizacional estabelecida para implementação do programa de alfabetização de jovens e adultos na área de atuação da SUDENE;
- 2- não houve nenhum controle sobre o comportamento dos eventos por parte da pesquisadora;
- 3- o caso focaliza um fenômeno contemporâneo ocorrido durante o período de 1998 a 1999.

O caráter profissionalizante dessa dissertação, conduz a uma preocupação com a aplicabilidade dos resultados da pesquisa à realidade da prática, através das proposições decorrentes. O foco na aplicação dos resultados é explicitado por ROESCH (1999)²⁵ na concepção da pesquisa como avaliação formativa que se baseia em estudos de processos, avaliação de implementação e estudos de casos, utilizando primariamente métodos qualitativos.

²⁴ LAKATOS (1991) p. 39

²⁵ ROESCH (1999), utilizando a tipologia de PATTON (1990).

Na avaliação formativa procura-se “formar” aquilo que está em estudo com o objetivo de melhorar a efetividade de um programa, de uma política, de uma organização ou de um produto. Neste sentido, a generalização dos resultados do estudo de caso não extrapola seu contexto.

Segundo YIN (1994) o estudo de caso generaliza resultados para proposições teóricas e não para populações ou universos, sendo a meta do investigador expandir e generalizar teorias, ou seja, a generalização analítica. Além disso a observação empírica dos fatos pode provocar rejeição ou reformulação de teorias na medida em que os fatos são mais resistentes do que a teoria, podendo também provocar a redefinição ou esclarecimento de teorias já existentes, uma vez que os fatos afirmam em pormenores o que a teoria afirma em termos gerais.²⁶

Na perspectiva da teoria contingencial, a análise de casos específicos delineados por determinadas contingências auxilia os administradores a identificar e compreender as situações para propor a cada uma delas a melhor resposta, pois *“não existem princípios universais para serem descobertos e cada um aprende administração experimentando um grande número de casos de situações problema”*²⁷.

2.1 Pergunta de pesquisa

Para estabelecer um eixo norteador para este estudo de caso, considerando o arranjo interorganizacional, a coordenação e o controle, itens relevantes para a gestão de programas públicos em implementação, foi definida a seguinte pergunta de pesquisa: *Como se configurou o arranjo interorganizacional para a implementação do programa de Alfabetização de Jovens e Adultos de 1998, e como se desenvolveram a coordenação e controle para sua implementação?*

²⁶ LAKATOS, 1991, P. 94-95).

²⁷ DAFT (1999, P.33).

2.2 Objetivos da pesquisa

2.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é descrever a configuração do arranjo interorganizacional para implementação de um dado programa público, seu processo de coordenação e controle.

2.2.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) determinar as características do arranjo interorganizacional para a implementação do programa público analisado;
- b) determinar os mecanismos de coordenação e formas de controle utilizados na implementação do referido programa.

2.3 O processo metodológico

Com base em seu objetivo geral, esta pesquisa é classificada como um estudo de caso exploratório - por tratar uma questão ainda pouco discutida, e descritivo - por detalhar como se caracteriza a relação interorganizacional de um programa público específico e como se desenvolvem a coordenação e o controle na implementação deste programa²⁸.

O processo metodológico deste estudo de caso é baseado no método qualitativo (vide figura 2.1), tendo início na construção de uma referência teórica preliminar. Prossegue pela construção de um sistema de códigos baseado no referencial teórico que servirá para a posterior classificação dos dados da pesquisa. Isso, por sua vez, facilita e confere maior qualidade à etapa de análise das evidências. Esta estrutura conceitual previamente concebida além de transformar a

²⁸ DUARTE E FURTADO (1999)

coleta de dados em um processo seletivo, dirige a pesquisa através da melhor definição do foco²⁹.

Em uma adaptação da escada da abstração analítica proposta por MILES e HUBERMAN (1994), o processo metodológico pode ser descrito nos seguintes passos:

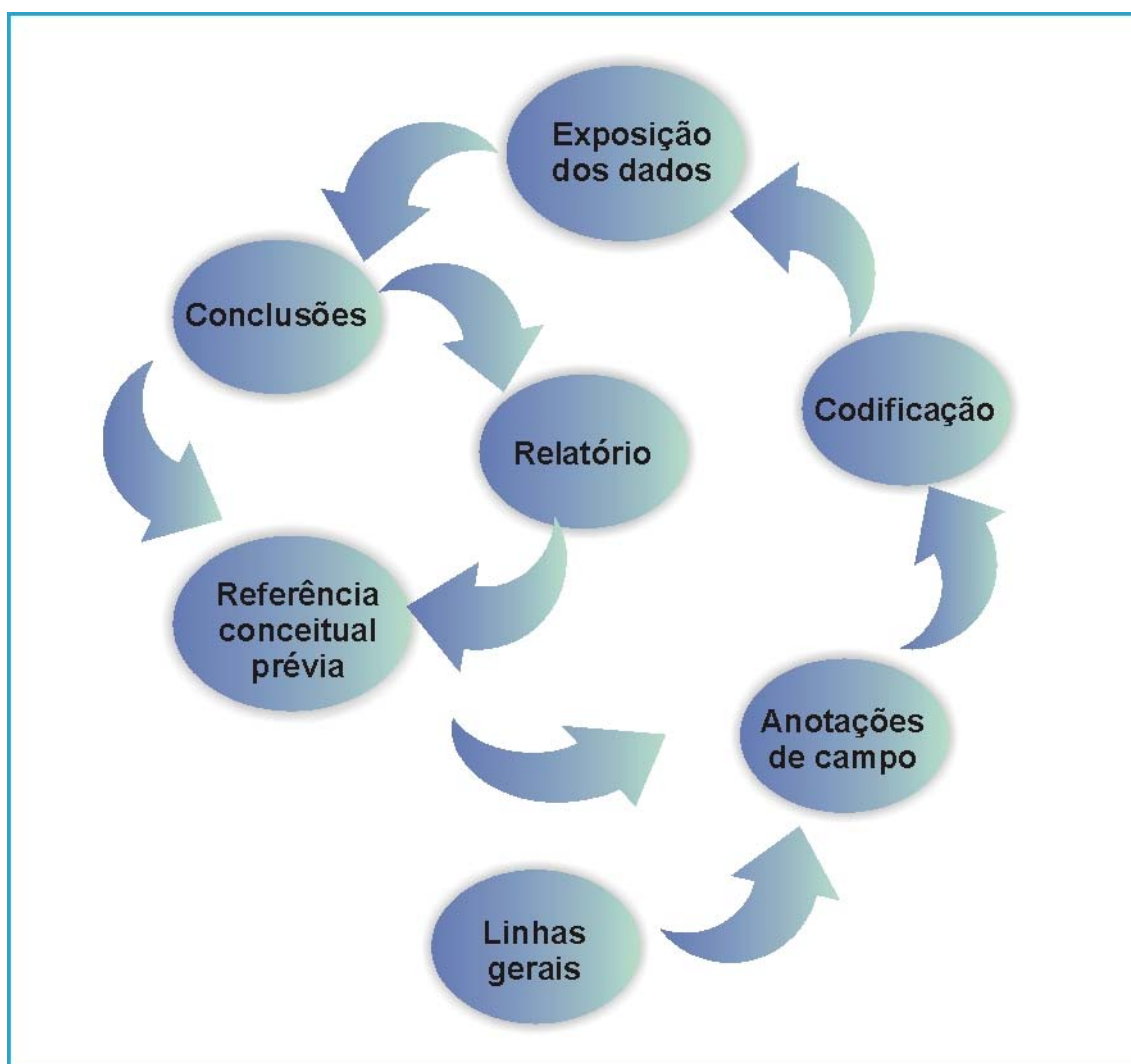
- 1- Construção da referência teórica;
- 2- construção dos instrumentos da pesquisa;
- 3- coleta dos dados;
- 4- produção de texto, resultante da reconstrução das entrevistas, notas escritas e observação de documentos.
- 5- codificação dos dados encontrados nos textos de sumário ou nas notas analíticas em categorias relacionadas às estruturas de interpretação oriundas da referência teórica.
- 6- observação das relações entre os dados na busca de lacunas ou ênfase entre eles;
- 7- redução da massa de dados e verificação de convergências;
- 8- sintetização dos resultados da análise integrando os dados em uma estrutura explicativa.

A pesquisa se desenvolve em um processo dinâmico em espiral que possibilita adaptações nas várias etapas, através da reflexão iterativa entre a teoria e as evidências ao longo da pesquisa³⁰. O objetivo desta dinâmica é elevar a qualidade dos resultados da pesquisa e suas conseqüentes proposições.

²⁹ MILES, Mathew B., and HUBERMAN, Qualitative Data Analysis : an expanded sourcebook. Thousand Oaks. SAGE Publications. 1994. P 84.

³⁰ MILES and HUBERMAN (1994) . p. 85

FIGURA 2.1
Processo Do Estudo De Caso Pré-Estruturado



Fonte: adaptado de MILES e HUBERMAN (1994, p.85).

Para consecução da análise proposta, será verificada a configuração da rede de implementadores e a gestão desta nos aspectos de coordenação e controle do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, cujo objetivo é diminuir o índice de analfabetismo entre jovens e adultos no Nordeste, através de cursos de curta duração em parceria com governos estaduais. Esclarecemos que a escolha do programa está vinculada a fatores de viabilidade e relevância, dentre os quais destacamos:

- a) Execução em ciclo curto, permitindo a observação das diversas etapas do processo de gestão;
- b) apresentação de objetivos e metas quantificadas que facilitem a comparação com resultados obtidos;
- c) programas que sejam prioridades na agenda do governo federal no combate às desigualdades sociais e regionais, conferindo-lhes o caráter de ação continuada;
- d) apresentação de especificidade de objetivos, que permita uma melhor visualização da rede de atores envolvidos e sua articulação.

2.3.1 A unidade de análise

A definição da unidade de análise está relacionada ao modo como a pergunta de pesquisa foi definida³¹. Uma vez que a pesquisa foi focalizada na configuração e nos aspectos da coordenação e controle das relações interorganizacionais identificadas no processo de implementação do programa de alfabetização e capacitação de jovens e adultos de 1998, sua unidade de análise é o próprio arranjo interorganizacional até o nível dos executores estaduais.

2.3.2 A amostra

A amostra é do tipo não probabilística intencional³² e representa 40% do universo das organizações envolvidas pelas relações interorganizacionais estabelecidas na implementação do programa, sendo composta por implementadores de quatro dos dez estados abrangidos pelo programa: Alagoas, Pernambuco, Rio grande do Norte e Ceará.

Foi em relação a estes componentes da amostra que foram realizadas as entrevistas e ainda a pesquisa documental dos processos formais de convênio

³¹ YIN (1994) p- 22.

³² DUARTE e FURTADO (1999).

que envolvem: projetos, correspondências, pareceres técnicos, relatórios de acompanhamento e de prestação de contas.

2.3.3 Codificação dos dados

Para o levantamento de dados relativos à unidade de análise, foi previamente elaborada uma estrutura de códigos relacionados aos conceitos fornecidos pela referência teórica. Estes códigos funcionam como rótulos para indicar significados dos dados coletados durante a pesquisa e caracterizam uma teia conceitual com definições operacionais que inclui os significados mais importantes e suas características constitutivas (vide apêndices A a G).

Através da iteração analítica entre os dados e a referência teórica, os códigos são revisados e podem ser alterados no decorrer da pesquisa para melhor adequação aos propósitos desta pesquisa e ao contexto analisado³³.

2.3.4 Coleta de dados

A fim de possibilitar o trabalho de coleta de dados em função da estrutura de códigos relacionados aos conceitos da referência teórica, foram identificados indicadores destes conceitos (vide apêndices A a G). Estes indicadores permitiram identificar dentre, os dados coletados, aqueles relacionados ao tema da pesquisa e lhe atribuíram significado dentro do contexto pesquisado.

2.3.4.1 Fontes de evidências

Em relação às evidências, YIN (1994) considera primordial a diversificação das fontes, o estabelecimento de uma base de dados que reúna

³³ MILES e HUBERMAN (1994).

formalmente as evidências e o desenvolvimento de uma cadeia de evidências que possa explicitar as ligações entre as questões da pesquisa, os dados coletados e as conclusões elaboradas. Neste caso, como fontes de evidência foram utilizados a pesquisa documental e entrevistas individuais.

Na pesquisa documental foram analisados os seguintes documentos referentes aos estados componentes da amostra:

1. Termos de convênio;
2. projetos de alfabetização de jovens e adultos apresentados pelos estados;
3. planos de trabalho;
4. relatórios parciais e finais de execução;
5. relatórios de acompanhamento;
6. pareceres da auditoria;
7. pareceres técnicos;
8. fax
9. memorandos;
10. ofícios;

E ainda, relatório de planejamento anual da Diretoria de Desenvolvimento Social, que foi o órgão da SUDENE responsável pela implementação do programa.

Quanto às entrevistas, estas foram semi-estruturadas. Desta forma, o processo iniciou-se com a elaboração do questionário a ser aplicado, objetivando captar e entender os significados atribuídos pelos entrevistados às questões relacionadas ao tema da pesquisa em determinados contextos³⁴.

O questionário foi estruturado com a mesma ordenação lógica do referencial teórico para facilitar a elaboração dos resumos analíticos. Após aplicação de teste piloto, este questionário foi revisado e posteriormente utilizado nas entrevistas.

As entrevistas foram dirigidas aos ocupantes de posições gerenciais das organizações envolvidas, os quais foram responsáveis pela implementação do programa. Essa delimitação dos entrevistados fundamenta-se na estreita relação entre as atividades de coordenação e controle e as funções gerenciais.

³⁴ ROESCH (1999). p.154.

2.3.4.2 Instrumentos para a coleta e análise de dados

No desenvolvimento do estudo de caso pré-estruturado com codificação da estrutura conceitual, foram utilizados os seguintes instrumentos para coleta e análise dos dados³⁵ (vide apêndices H, I e J):

- 1- questionário ;
- 2- folha de sumário de dados codificados;
- 3- folha de sumário analítica.

2.3.5 Análise dos dados

Na análise dos dados foi utilizado o processo de triangulação dos dados coletados por métodos distintos, neste caso, a pesquisa documental e entrevistas. O objetivo deste processo é a corroboração das conclusões através da comparação das evidências fornecidas pelas diferentes fontes de coleta de dados. Trata-se então de construir a confiabilidade da pesquisa e de suas conclusões³⁶.

³⁵ Adaptação de MILES e HUBERMAN 1994)

³⁶ MILES e HUBERMAN, (1994). p.267.

A FORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS

3.1 O estabelecimento formal da rede de implementadores

Para consecução de sua finalidade o Governo Federal divide toda a ação governamental em várias funções denominadas *funções de Governo*, como a saúde, educação e segurança. Para a elaboração do Orçamento Geral da União cada uma das funções é dividida em programas de governo, tais como: Programa Saúde da Família, Programa Nacional de Meio ambiente, etc..

Por sua vez, os programas de governo definem as ações que serão desenvolvidas para se atingir as finalidades destes programas.

Para desenvolver as ações que compõem os programas de governo, o Governo Federal pode descentralizar recursos para os entes federativos, ou seja, estados e municípios. Contudo, tal descentralização somente pode ocorrer após o estabelecimento de uma relação formal entre o Governo Federal e as entidades responsáveis pelo desenvolvimento das referidas ações.

Ao descentralizar a aplicação de recursos e execução de suas ações, o Governo Federal fixa uma rede de implementadores tendo os entes federativos ou órgãos de sua estrutura secretarias estaduais e órgãos municipais, como executores do programa. A justificativa para a necessidade do estabelecimento de uma rede de implementadores para a realização dos programas do Governo Federal pode ser observada através da seguinte afirmação:

“O problema é que praticamente já não existe organização pública que consiga gerir e controlar diretamente os programas pelos quais é responsável. São tão extensas as superposições e as interdependências de políticas e programas públicos que a base de uma administração eficaz passou a ser a coordenação de unidades que, eventualmente, visem objetivos totalmente divergentes. Estas unidades podem ser agências do próprio Estado ou organizações privadas sem fins lucrativos que trabalham como parceiras do Estado. Isoladamente, portanto, nenhuma das estruturas organizacionais existentes consegue resolver grandes problemas .”³⁷

³⁷ Reforma do Estado e administração pública gerencial, Orgs. PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter Kevin.- 2 ed.- Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p 86-87.

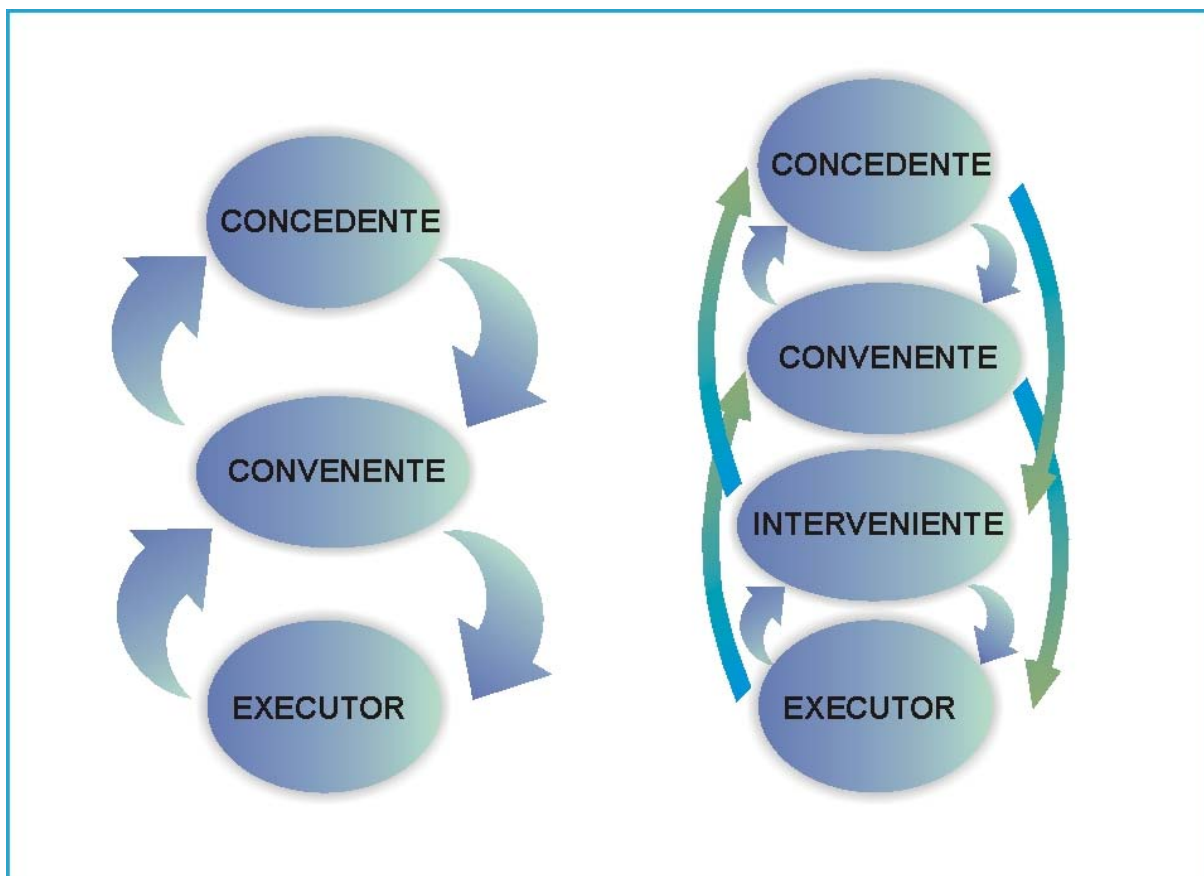
As relações necessárias à realização das ações previstas nos programas públicos federais exigem uma formalização através de convênio, que é um instrumento assemelhado a um contrato. Por meio do convênio, o órgão da administração pública direta se compromete a repassar um determinado valor à entidade implementadora e este ente se compromete a executar o objeto pactuado de acordo com as obrigações estipuladas no convênio. Os recursos somente serão efetivamente repassados depois de formalizado o convênio. Desta forma, a rede de implementadores se materializa pela formalização de acordo firmado através do convênio e pela transferência de recursos.

Os partícipes de um convênio são definidos da seguinte forma³⁸ (vide figura 3.1):

- *concedente* - órgão ou entidade da Administração federal, responsável pela transferência de recursos destinados à execução de convênio;
- *conveniente* ou beneficiário - entidade com a qual a administração federal pactua a execução de programa;
- *interveniente* - entidade que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;
- *executor* - entidade responsável direta pela execução do objeto do convênio.

³⁸ Fonte: IN STN 01/97 – Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional de 01/97 - publicada em no Diário Oficial em 31/01/97- Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.
Fonte: Planos de Trabalho anexos aos termos de convênio de cada Estado.

FIGURA 3.1
Relações Entre Os Partícipes De Um Dado Convênio



Fonte: Pesquisa documental da autora.

Do ponto de vista formal, a rede se apresenta como um conjunto de organizações convenientes que mantém relações diretas com o órgão focal que é o concedente, repassador de recursos e responsável pelo controle e coordenação. Eventualmente o convênio pode estabelecer uma figura intermediária entre o conveniente e o executor denominada interveniente. Nota-se que em ambas as situações, formalmente o executor não tem um relacionamento direto com o órgão concedente, apenas participa da rede através de conexão com conveniente ou com interveniente. As organizações convenientes não necessariamente relacionam-se entre si, sendo a mesma afirmação válida para o caso dos executores. Tampouco as eventuais organizações intervenientes necessariamente relacionam-se entre si, embora

tanto as convenientes quanto as intervenientes relacionem-se com o órgão concedente.

No estudo de caso em questão - o Programa de Alfabetização e Capacitação para Jovens e Adultos - a rede formal é estabelecida entre um órgão focal, a SUDENE, como concedente, e os Governos dos estados de sua área de atuação, de forma individualizada, como convenientes. Já os intervenientes constam como órgãos da própria estrutura do Governo Estadual, ou seja, as Secretarias Estaduais, sendo em três casos repetidos como executores do programa (vide Quadro 3.1). Estas secretarias por sua vez, utilizam uma dada órgão de suas estruturas internas especificamente para a execução do Programa. Essas particularidades desenharam uma configuração mais complexa das relações estabelecidas pela rede analisada, o que será detalhadamente descrito no próximo capítulo.

Como foi mencionando introdutoriamente, vale ressaltar que existe um outro nível na composição da rede de implementadores que diz respeito à execução no âmbito local, o qual não é destacado nos termos de convênio e que, por uma questão de exequibilidade, não está incluso nesse estudo. Desta forma, as referências feitas aos implementadores ou executores são equivalentes e indicam o nível estadual da implementação.

QUADRO 3.1

**Identificação Dos Partícipes Dos Convênios
Do Programa De Alfabetização E Capacitação
De Jovens E Adultos De 1998**

Concedente	SUDENE			
Conveniente	Governo do Estado de Alagoas	Governo do Estado de Pernambuco	Governo do Estado do Rio Grande Do Norte	Governo do Estado do Ceará
Interveniente	Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento	Não Consta	Secretaria Estadual de Planejamento e Finanças	Secretaria Estadual de Planejamento
Executor	Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento	Secretaria de Estado De Agricultura	Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento	Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social

Fonte: Pesquisa documental da autora.

Dentre os itens contidos nas cláusulas obrigatórias de um termo de convênio que possam servir de referência para uma análise da formalização dos mecanismos de controle e coordenação de uma rede de implementadores de programas públicos, destacam-se³⁹:

- O objeto do convênio descrito de maneira breve, precisa e clara, informando o que se pretende. Neste item inclui-se o elemento norteador das ações do programa. São admissíveis pequenas variações entre objetos de convênios de um mesmo programa, pactuados entre o órgão central e diferentes implementadores, pois o que serve de base para a elaboração do convênio é a apresentação de um plano de trabalho elaborado pela parte conveniente, ocasionando assim, variações nas metas ou nos valores das despesas, por exemplo.

³⁹ Idem nota anterior.

- as obrigações de cada um dos partícipes, que inclui a especificação da sua contrapartida exigida para liberação dos recursos do Governo Federal;
- a definição da vigência do convênio de acordo como o prazo previsto para a execução do objeto. No entanto, como há possibilidade de prorrogações, o prazo de execução também pode sofrer variações entre as diferentes organizações convenientes que compõem a rede;
- a prerrogativa da União de conservar a autoridade normativa e de exercer controle e fiscalização sobre a execução, que será exercida pelo órgão ou entidade responsável pelo programa;
- o cronograma de desembolso que define a programação da liberação de recursos;
- a possibilidade de denunciar ou rescindir o convênio, a qualquer tempo, imputando aos partícipes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditando-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período;
- a compromisso do conveniente de restituir ao concedente os valores transferidos, atualizados monetariamente a partir da data do recebimento, acrescidos dos juros legais na mesma forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, quando não for executado o objeto ou quando não apresentada devidamente a prestação de contas ou comprovação de atendimento; ou ainda quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa daquela acordada. Sobre este item cabe a seguinte observação: tal procedimento não tem caráter corretivo do ponto de vista da efetividade da ação governamental, uma vez que a simples devolução de recursos após a expiração do prazo de vigência, não irá alterar o resultado do programa;
- a indicação de cada parcela da despesa a ser executada em exercícios futuros com a declaração de que serão indicados, em Termos Aditivos, os créditos e empenhos ou Notas de Movimentação de Crédito para sua cobertura;
- as obrigações do executor e do interveniente, quando houver.

3.2 Os mecanismos de controle formais

Além do compromisso de execução do objeto pactuado, o termo de convênio também estabelece mecanismos de controle formal através das pré – definições ou exigências anteriores para comprovação de aptidão, caracterizando-se como mecanismo de controle preventivo, determinando também a prerrogativa do exercício do controle e fiscalização pelo órgão responsável pelo programa, que é papel do concedente, neste caso a SUDENE.

Na linha do controle preventivo, também é formalizada a exigência de apresentação de um plano de trabalho em formulário padronizado para a proposição do convênio. As informações apresentadas no referido formulário são:

- a justificativa das ações que serão desenvolvidas na implementação do programa;
- a descrição do objeto de convênio;
- a apresentação de metas qualitativas e quantitativas;
- a organização de etapas ou fases de execução;
- a descrição de plano de aplicação dos recursos.

O Termo de Convênio também pode determinar a aplicação de controle simultâneo formal, o que acontece durante a implementação do programa através da exigência da prestação de contas parcial. Trata-se da documentação apresentada para comprovar a execução de uma parcela recebida - no caso de convênios com liberações em três ou mais parcelas, sendo que a prestação de contas da primeira parcela é condição para a liberação da terceira parcela e assim sucessivamente.(art. 21, § 2º, da IN 01/97).

A comprovação da execução através de documentação de prestação de contas parcial deve conter⁴⁰:

- Relatório de execução físico-financeira;
- demonstrativo de execução da receita e da despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferência, a contrapartida, os rendimentos auferidos da

⁴⁰ Fonte: IN STN 01/97 – Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional de 01/97 - publicada em no Diário Oficial em 31/01/97- Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos de recursos não aplicados;

- relação de pagamentos;
- relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos da União
- extrato de conta bancária específica do período que se estende do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e, se for o caso, a conciliação bancária;
- cópia do termo de aceitação definitiva da obra , quando o objeto do convênio for a realização de obras ou serviços de engenharia;
- cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para a sua dispensa ou a sua inexigibilidade, conforme o caso, com respectivo embasamento legal quando o conveniente pertencer a Administração Pública.

No caso dos convênios referentes ao atendimento direto ao público nas áreas de assistência social, médica e educacional, tratadas na IN STN 03/93, além dos documentos já citados deverá ser apresentado mensalmente, o Relatório de Atendimento que é indispensável à liberação das parcelas .

A exigência da prestação de contas final no Termo de Convênio caracteriza-se como um mecanismo de controle de feedback, uma vez que é composta da documentação comprobatória da despesa, apresentada ao final da execução do objeto do convênio, que além dos documentos exigidos na prestação de contas parcial deve conter:

- O Plano de Trabalho / Atendimento;
- cópia do Termo de Convênio ou do Termo Simplificado de Convênio, com a indicação de sua publicação;
- comprovante de recolhimento do saldo de recursos à conta indicada pelo concedente ou DARF (Documento de Arrecadação de Receitas Federais), quando recolhido ao Tesouro Nacional.

Após a apresentação da prestação de contas final, o órgão concedente tem o prazo de 60 dias para se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas . Neste prazo se incluem 45 dias para pronunciamento da unidade técnica do órgão concedente responsável pelo acompanhamento técnico do programa, através da emissão de parecer técnico quanto a execução física e

alcance dos objetivos do convênio. O setor competente pode utilizar laudos de vistoria ou de informações obtidas de autoridades públicas do local de execução do convênio. Restam então, 15 dias para o pronunciamento do ordenador da despesa que é o órgão do concedente responsável pela liberação de recursos, através de parecer financeiro quanto a correta aplicação dos recursos financeiros.

Como consequência da não apresentação da prestação de contas no prazo devido, é instaurada a Tomada de Contas Especial, definida como um procedimento administrativo cuja finalidade é a apuração dos fatos, identificação de responsáveis e quantificação do prejuízo causado à Administração pública pela má aplicação dos recursos descentralizados por meio de convênio.

A Tomada de Contas Especial é instaurada na ocorrência das seguintes hipóteses:

- Não apresentação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente;
- não aprovação da prestação de contas em decorrência da não execução total do objeto, do alcance parcial dos objetivos avançados, do desvio de finalidade, da impugnação de despesas, do não cumprimento dos recursos de contrapartida e/ou da não aplicação dos rendimentos decorrentes de aplicações financeiras no objeto do convênio;
- verificação de fato que resulte em dano ao erário;
- houver determinação do TCU a respeito, adotada pelo Plenário - 1ª ou 2ª Câmaras, ao entender que há fato relevante para ensejar a instauração da TCE.

As consequências do julgamento pela irregularidade em uma Tomada de Contas Especial são apenas punitivas, não implicando em correção dos resultados do programa, pois o resultado é a condenação de ressarcimento dos prejuízos apurados. Os responsáveis terão seus nomes enviados ao Ministério Público Eleitoral que poderá declará-los inelegíveis a cargos eletivos por cinco anos.

De acordo com entrevistas preparatórias realizadas com os responsáveis pela coordenação de outros programas, observa-se que de modo geral os recursos para execução de tais programas são liberados próximo ao final do ano e, desse modo, a formalização dos mesmos acontece numa situação emergencial para garantir a vinculação e disponibilidade dos recursos financeiros. Conseqüentemente,

os prazos de implementação desses programas são muito curtos e invariavelmente exigem prorrogações para sua execução. Dentro deste contexto, a gestão desses programas adquire um caráter contingencial, ou seja, são implementados sem um concreto planejamento anterior da ação e não incorporam estratégias significativas para a efetividade da ação. No caso analisado, por exemplo, não foi possível estabelecer precisamente a cronologia da implementação, devido a inconsistência dos dados observada na comparação de diversos documentos. Possivelmente, as atividades se desenvolveriam, de forma variada durante o período de julho de 1998 a abril de 1999.

Portanto, a formalização do arranjo interorganizacional e o estabelecimento de mecanismos formais de controle delinearam todo um processo burocrático para acompanhamento da implementação do programa analisado.

O ARRANJO INTERORGANIZACIONAL, A COORDENAÇÃO E CONTROLE NO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS 1998

4.1 Formação e operação da rede de implementadores

Para o delineamento da forma de coordenação e controle do programa em questão, primeiramente serão abordados aspectos da formação e modo de operação da rede de implementadores. Para a concretização da referida rede foram desenvolvidas relações interorganizacionais formalizadas por convênios entre a SUDENE, como conveniente, representada pela Diretoria de Programas Sociais – Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica e Governos Estaduais. Como intervenientes e executores ao mesmo tempo constam as Secretarias de vários Governos Estaduais representados nos estados pesquisados por Secretarias de Planejamento em Alagoas e Ação Social no Ceará⁴⁰, Secretaria Estadual de Agricultura, no Estado do Rio Grande do Norte, e apenas como executor consta a Secretaria Estadual de Produção Rural e Reforma Agrária no Estado de Pernambuco (vide figura 4.1).

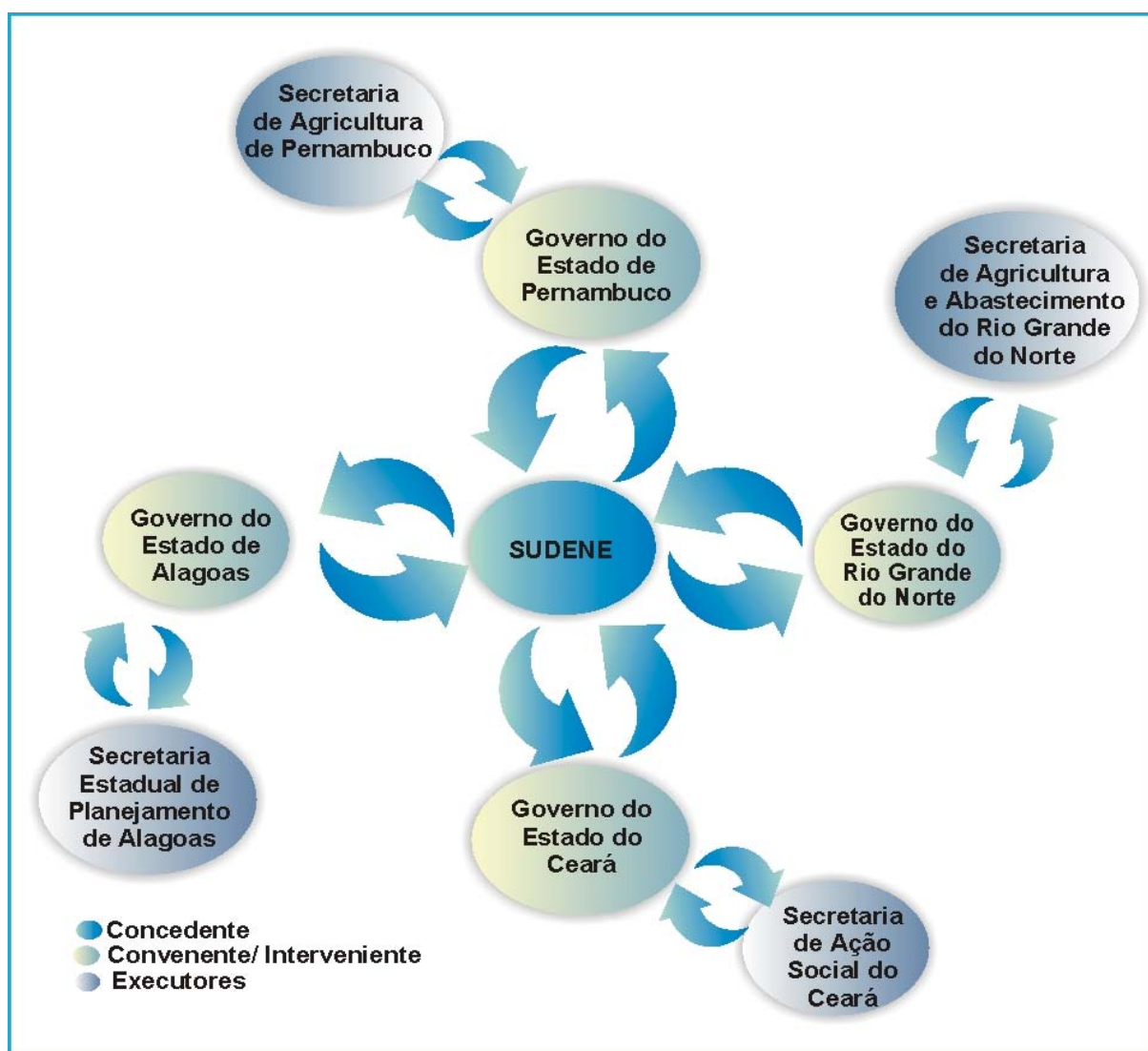
É necessário destacar que no âmbito das secretarias estaduais, órgãos específicos de sua estrutura são diretamente responsabilizados pela execução do Programa no estado, não sendo observado um canal de contato rotineiro entre estes órgãos e o concedente.

As relações acima mencionadas, além de formalizadas por convênios, foram baseadas em transações de recursos financeiros, serviços técnicos e informações. Foram repassados recursos específicos para o desenvolvimento de ações para alfabetização e capacitação de jovens e adultos, envolvendo a prestação de serviço técnico de alfabetização, com troca de informações em

⁴⁰ Neste estado o governo utilizou sua rede interna transferindo a execução para a Secretaria de Educação do Estado.

diversos momentos. Contudo, estas relações foram totalmente focalizadas na SUDENE como agência central, não havendo evidências de relações entre as diversas instituições pares envolvidas na execução do programa nos estados (Vide Figura 4.1). O único ponto de interação entre os executores mencionado pelos entrevistados refere-se a uma reunião que aconteceu ao final do programa para apresentação dos resultados obtidos em cada estado.

FIGURA 4.1
Configuração Da Rede De Implementadores Do Programa
De Alfabetização De Jovens E Adultos



Fonte: Pesquisa documental da autora.

Para VAN de VEN (1979) este padrão de arranjo é considerado como *conjunto inter-organizacional*, no qual a organização focal mantém relações com as organizações membros, sem que estas últimas mantenham relações entre si. Na concepção de GRANDORI (1997), este mesmo arranjo é denominado constelação. Este tipo de arranjo é caracterizado sobretudo pela baixa interação entre as organizações membros, comum em arranjos mais centralizados e verticalizados, com pouca utilização de mecanismos que propiciem uma maior interação para troca de informações e experiências, objetivando incrementar o desempenho da rede como todo.

Apesar de ter sido observada uma certa autonomia na flexibilidade das formas de operacionalização dos diferenciados projetos apresentados por cada estado, a troca de experiências para otimização do desempenho da rede não aconteceu de forma significativa.

A possibilidade de execução do convênio com instituições cujos objetivos e finalidades são diferentes, ainda que façam parte da estrutura do governo estadual, denota a existência de flexibilidade na definição do executor. Nesse caso, o ponto central é sua capacidade de executar as ações que compõem o programa e desta forma contribuir para o alcance dos objetivos deste. Nessas primeiras constatações sobre a autonomia e flexibilidade, observa-se então, o dinamismo da rede.

Paradoxalmente, na análise deste caso os indicadores sugeridos para definir redes dinâmicas e redes estáveis ⁴¹ são mesclados em uma única situação (vide Quadro 4.1).

Ao definir a rede dinâmica, os referidos autores mencionam as características de autonomia local, relações com prazos pré-definidos e integração horizontal. Duas destas características estão presentes na implementação do programa em questão, pois os convenientes gozaram de autonomia para se apresentar como o próprio executor, utilizando para isso órgãos da sua estrutura interna. O conveniente pôde ainda propor seu plano de trabalho com estruturas e metas diferenciadas, conforme pode ser observado nos projetos apresentados por

⁴¹ MILES, R. E. and SNOW, Charles C. F., Fit, Failure and the hall of fame. (1994).

cada estado e no plano de trabalho específico que compõe cada um dos termos de convênio⁴².

QUADRO 4.1
Características Das Redes Quanto
A Sua Duração, Autonomia E Abrangência

REDES ESTÁVEIS	REDES DINÂMICAS	REDES INTERNAS	REDE DO PROGRAMA
Coordenação da relação inter-organizacional especializada e central.	Relações sob coordenação central, onde existe uma combinação da avaliação central com uma autonomia local.	Relações que estabelecem um mercado interno de troca de bens e serviços entre organizações que compõem uma organização central.	Coordenação da relação interorganizacional especializada e central com combinação da avaliação central com uma autonomia local.
Relações sem prazos pré-definidos.	Alianças temporárias Relações com prazos pré- definidos.	xxxxxxxxxxxxxxxx	Relações com prazos pré- definidos.
Relações sem prazos pré-definidos entre organizações responsáveis por etapas definidas da produção de bens e serviços com integração vertical.	Entre organizações responsáveis por produção de bens e serviços em integração horizontal.	xxxxxxxxxxxxxxxx	Relações entre organizações que compõem uma organização central, responsáveis por etapas definidas da produção de bens e serviços com integração vertical.
xxxxxxxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxxxxxxx	Utilização dos recursos humanos e materiais de outras estruturas da organização.	Utilização dos recursos humanos e materiais de outras estruturas da organização (neste caso, especificamente nas atividades de controle e coordenação.

Fonte: Adaptado de MILES And SNOW (1994).

⁴² O convênio é um instrumento assemelhado a um contrato, no qual o órgão da Administração pública direta se compromete a repassar um determinado valor e o ente beneficiário se compromete a executar o objeto pactuado de acordo com as obrigações estipuladas no convênio.

A condição de temporariedade dessa aliança, cujo prazo de vigência é determinado conforme verificado nos cronogramas de implantação que fazem parte dos termos de convênio, também se apresenta como uma característica das redes dinâmicas. Apesar das possibilidades de prorrogações, o próprio Termo de Convênio estabelece uma data limite para o total encerramento do programa que pode ser também considerado como prazo para a desarticulação do arranjo interorganizacional usado para a implementação.

A forma de articulação das organizações evidencia a verticalização na cadeia de produção dos serviços (vide Quadro 4.2), ou seja, o convênio define a SUDENE como órgão do governo federal responsável pela coordenação geral do programa em um nível estratégico. Este órgão se articula com os governos estaduais para montar uma estrutura com capilaridade suficiente para fazer os recursos e benefícios do Programa chegarem ao nível local em um nível tático. Os executores partes integrantes da estrutura de governo estadual cuidando do nível operacional, por sua vez, articulam com a esfera municipal para dar condições de exequibilidade ao programa por meio de estruturas físicas e recursos humanos locais. Nesse modo de operação, as diferentes organizações são responsáveis por etapas distintas da produção de serviços, demonstrando integração vertical. Este relacionamento em cadeia vertical de produção é uma característica da rede estável⁴³.

Ainda analisando as relações de rede presentes nesse caso sob a ótica de MILES and SNOW (1994), também são evidentes características da rede interna, pois ocorre a utilização de recursos humanos e materiais de outras estruturas da organização não ligados diretamente ao Programa. Observa-se isto tanto da parte da organização focal (SUDENE), quanto da parte dos governos estaduais que compõem a rede. A SUDENE, especificamente nas atividades de controle, utilizou seus escritórios regionais para realizar visitas de acompanhamento, enquanto os governos estaduais utilizaram recursos humanos e materiais de instituições que fazem parte da estrutura do governo estadual, como contrapartida de aplicação de recursos. Foi, por exemplo, o caso da participação da EMATER, que no estado do Rio Grande Norte coordenou todo o programa e no estado de Pernambuco participou do desenvolvimento de cursos de capacitação.

O aproveitamento do potencial dos escritórios regionais da SUDENE foi pouco mencionado nas entrevistas; e em alguns estados os entrevistados informaram não ter tido contato com as representações estaduais da SUDENE⁴⁴. Apesar disso, na pesquisa documental foram encontradas evidências de que estes escritórios participaram do acompanhamento do programa em sua fase inicial⁴⁵. Existem diversos relatórios elaborados por técnicos dos escritórios regionais de representação estadual da SUDENE, dando conta da evolução da implementação do programa em cada estado.

Ainda analisando as características da estrutura interorganizacional do Programa, podemos compará-las com a tipologia de GRANDORI e SODA (1995) (vide Quadro 4.3). Esta tipologia focaliza o grau de formalização e de descentralização no relacionamento interorganizacional. O relacionamento constatado no Programa se aproxima daquele que os referidos autores chamam de redes burocráticas, formalizadas por meio de acordos ou contratos de troca ou associação. No caso em estudo, o relacionamento está formalizado por meio do Termo de Convênio que estipula os direitos e obrigações das partes envolvidas.

Quanto às características próprias das redes sociais e redes proprietárias descritas pelos autores acima referidos, estas não foram observadas no caso em questão, pois as relações estabelecidas não são essencialmente sociais, embora tais relações estejam presentes em qualquer rede. Da mesma maneira, não houve evidências de sistemas de incentivo à cooperação baseados no compartilhamento dos direitos de propriedade.⁴⁶ Ademais, não há evidências de um sistema de informações que pudesse ser utilizado de forma compartilhada, como será discutido mais adiante.

⁴³ MILES and SNOW (1994)

⁴⁴ A exemplo do trecho de entrevista ECE.046.

⁴⁵ Foram encontrados dentre os documentos pesquisados, relatórios de visitas de acompanhamento datados do início do programa.

⁴⁶ Segundo os entrevistados não houve sistematização de informações que tivessem valor transacional, ou dados que fossem úteis a outras aplicações, como dados estatísticos para planejamento.

QUADRO 4.2
Papéis / Descentralização
Observados No Programa Jovens E Adultos

DECISÕES / ATIVIDADES	Nível de Decisão	SUDENE	CONVENETE	EXECUTOR
Define a missão e as estratégias do programa	E	x		
Define a metodologia de trabalho a ser adotada	E	x		x
Avalia o andamento do programa	E	x		
Estabelece objetivos e metas para o programa	E	x		
Aprova planos de trabalho	E	x		
Aprova a prestação de contas	E	x		
Decide sobre a manutenção incorporação ou desativação do programa	E	x		
Acompanha e avalia o programa, alterando prazos, realocando recursos, redefinindo metas e objetivos	T	x	x	
Estabelece normas e procedimentos em seu campo de ação	T	x	x	
Tem iniciativa para modificar rotinas e procedimentos técnico-administrativos	T	x		x
Propõe eventos	T	x		x
Tem iniciativa para propor adaptações e modificações nos objetivos, nas metas, nas atividades e nas tarefas a serem desenvolvidas	O		x	x
Distribui tarefas a serem desempenhadas pelos técnicos	O			x
Avalia os resultados obtidos pelo programa	O	x		x
Decide sobre a participação em eventos locais, que não impliquem em gastos, no âmbito do programa	O			x

Legenda: **E**- estratégico **T**- tático **O**- Operacional **X**- responsável pela decisão/ação

Fonte: Adaptado de TENÓRIO, Fernando. (org.) Gestão de ONGs - Principais funções Gerenciais. (2000) p. 74-75

QUADRO 4.3

Características Das Redes Quanto ao Grau De Formalização

Redes Sociais	Redes não formalizadas, dedicadas apenas a troca de bens sociais Existência de relações de troca de informações e ausência de acordos ou contratos formais.
Redes Burocráticas	redes formalizadas por acordos ou contratos de troca ou associação. Existência de relações com acordos ou contratos formais
Redes Proprietárias	redes formalizadas que utilizam o direito de propriedade como sistema de incentivo à cooperação Sistemas de incentivo baseados no compartilhamento dos direitos de propriedade
Rede do programa analisado	Rede formalizada por convênios que definem relações de troca de recursos e execução de serviços, sem a utilização do direito de propriedade como incentivo à cooperação.

Fonte: adaptado de GRANDORI e SODA (1995).

4.2 A coordenação interorganizacional

Nesta seção serão analisadas as características e mecanismos presentes na forma de coordenação utilizada na gestão do Programa em estudo, durante a fase de implementação, utilizando o esquema analítico de ALEXANDER (1999).

A coordenação interorganizacional, ou seja, a identificação e gerenciamento da interdependência de um relacionamento entre organizações, apresenta três diferentes níveis de estruturas de coordenação para ajustar suas respectivas ações⁴⁷:

- 1) Meta-estrutura de coordenação - característica básica da interação inter-organizacional nos campos social ou organizacional, que pode ser de:
 - a) associação solidária - com ligações baseadas em confiança caracterizada pela utilização de valores compartilhados, com ausência ou baixo grau de controle;
 - b) mercado - explicitada por relações de troca relacionadas a preço, caracterizadas pelo ajustamento mútuo espontâneo e contratos de negociação de bens e serviços baseados em preços

⁴⁷ Segundo ALEXANDER (1999).

- c) hierárquica, caracterizada por ligações baseadas em comando por autoridade, formalização de comunicações de acordo com as ligações hierárquicas, possuindo contratos formais que regulem estas relações.

Esta última é a que mais se aproxima das evidências colhidas no caso em estudo, já que em diversos trechos das entrevistas é ressaltada a formalização e hierarquização das relações e das comunicações. Foi observado que comumente os órgãos internos da estrutura das Secretarias Estaduais Executoras efetivamente responsáveis pela implementação do Programa, não se comunicavam diretamente com a agência central (no caso, a SUDENE). Esta comunicação geralmente foi intermediada pelos dirigentes das Secretarias Estaduais responsáveis pela implementação do programa⁴⁸.

- 2) Meso-estrutura de coordenação - o segundo nível da estrutura de coordenação interorganizacional refere-se ao sistema particular de arranjo interorganizacional ou arranjo da implementação. Neste nível são apresentados vários exemplos de formas de interação situados entre os campos social e organizacional, tais como os clãs, alianças, joint venture, associação / federação, programas e projetos (vide Figura 1.2).

Como observado através da estrutura de coordenação proposta por ALEXANDER (1999), (vide quadro 4.4), a rede analisada foi formada no campo organizacional com coordenação hierárquica baseada em comando e assumiu a forma de programa, demonstrando, de acordo com o modelo utilizado na análise, uma coerência entre as características da sua meta e meso-estrutura.

- 3) Micro-estruturas de coordenação - são mecanismos de coordenação presentes na operação da rede, considerados como dispositivos de interação para promoção da cooperação em torno de um objetivo comum, que fazem a ligação entre os vários nós do arranjo interorganizacional. Esses mecanismos também são citados por GRANDORI E SODA (1995), em uma lista mais variada e, por esse motivo, os indicadores destes autores serão utilizados a seguir para análise dos elementos de coordenação da rede.

⁴⁸ comentários dos trechos de entrevistas ERN.011 E AL.006, sob o código MEC.COM

QUADRO 4.4
Características Das Estruturas De Coordenação

ESTRUTURA	CARACTERÍSTICAS	CARACTERÍSTICAS DA REDE ANALISADA
Meta-estrutura Hierárquica	Explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade Formalização de comunicações de acordo com as ligações hierárquicas, contratos ou convênios que regulem as relações entre as organizações.	A rede analisada apresenta todas as características da meta-estrutura hierárquica.
Meta-estrutura de Mercado	Explicitada por relações de troca relacionadas a preço; caracterizadas pelo ajustamento mutuo espontâneo Contratos de negociação de bens e serviços baseados em preços.	Apesar de possuir uma relação de troca relacionada a transferência de recursos financeiros, esta relação não esta sujeita ao ajustamento mutuo espontâneo, uma vez que o montante de recursos a transferir é previamente estabelecido, sendo o planos de trabalho elaborados conforme o montante de recursos disponibilizados.
Meta-estrutura de Associação Solidária	Com ligações baseadas em confiança caracterizada pela utilização de valores compartilhados. Ausência ou baixo grau de controle	Alto grau de controle formal com a presença de variados mecanismos de controle, tais como relatórios e prestações de contas.
Meso-estruturas	Se referem à forma e abrangem um sistema particular de arranjo inter-organizacional ao nível da implementação. Forma adquirida pela formalização das relações. Ex. alianças, joint venture, associação / federação, programas, projetos.	A rede analisada assumiu a forma de programa na sua implementação
Micro-estrutura	São os mecanismos específicos de coordenação utilizados.	A coordenação da rede analisada estará pormenorizada na seção 4.2.1.

Fonte: Modelo de análise adaptado de Alexandre (1999).

4.2.1 Os mecanismos de coordenação

Para melhor compreensão do modo de coordenação adotado na gestão do arranjo interorganizacional em questão, serão descritos a seguir os mecanismos de coordenação em relação a implementação do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos de 1998.

a) Mecanismos de comunicação

Como foi dito anteriormente, estes mecanismos cumprem importante papel na coordenação das relações interorganizacionais, através de canais formais ou informais. Incluem os contatos pessoais, contatos telefônicos, memorandos, fax, circulares e correspondência eletrônica.

As comunicações entre as organizações envolvidas na implementação do Programa possuem um caráter bastante hierárquico e formal. O processo operacional é marcado pela formalização e verticalização. Por se tratar de uma relação que envolve entidades governamentais e recursos públicos, o princípio da legalidade se faz muito presente na exigência da formalização das ações, através da comunicação por escrito que serve para documentar todo o processo.

Fazem parte dos mecanismos de comunicação do programa analisado, o contato telefônico e reuniões de planejamento, concentrados nos momentos iniciais da formalização do convênio e nos momentos finais da prestação de contas. Todo o processo é permeado pela elaboração de relatórios, ofícios e fax que comunicam decisões sobre os ajustes operacionais ou pleitos apresentados e ainda convocam para reuniões ou solicitam informações, justificativas e correções⁴⁹.

Chama a atenção na análise destas comunicações, o dado de que elas não são consideradas constantes ao longo do processo, como evidenciado nos seguintes trechos de entrevistas em resposta à pergunta sobre a constância das comunicações interorganizacionais: *“não, é intermitente, espasmódica”*⁵⁰; *“quase não houve comunicações com a SUDENE, a maior parte das comunicações foram relativas à liberação de recursos e assinatura de convênios”*⁵¹.

⁴⁹ Observação feita a partir da análise de conteúdo dos documentos disponíveis coletados para a pesquisa.

⁵⁰ Trecho da entrevista DDS 042 classificada sob o código MEC.COM.

⁵¹ Trecho da entrevista ECE 043 classificada sob o código MEC.COM.

Apenas um dos entrevistados, da Secretaria Estadual de Produção Rural e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco, relatou manter contato constante com a SUDENE. Mas, existe neste caso um diferencial a ser ressaltado: a proximidade física, já que a coordenação do programa em Pernambuco esteve instalada no próprio edifício sede da SUDENE.

Em outros trechos observa-se a hierarquização das comunicações, ao ser comentada pelos entrevistados da forma seguinte: *“Ele tinha esse contato com o George da Secretaria de agricultura e os contatos maiores ele que mantinha com a SUDENE”*⁵²; *“o trâmite era via SEPLAN e SEPLAN / SUDENE, então nós enviamos o relatório para a SEPLAN e ela fechou com a SUDENE porque era dentro de um pacote maior”*⁵³. Como já mencionado, neste aspecto há uma coerência interna relacionada à característica de verticalização do processo de implementação do programa.

b) Mecanismos de decisão e negociação

Também constando como mecanismo de coordenação, os dispositivos de decisão e negociação exemplificados como reuniões de representantes, conselhos ad hoc, junta diretora, são relatados em algumas entrevistas como uma carência na gestão do programa Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos⁵⁴, não tendo sido confirmada a existência de qualquer estrutura colegiada exclusiva e formalmente estabelecida para o referido programa⁵⁵.

O aspecto mais relevante na análise da ausência de mecanismos de decisão e negociação concentra-se nos possíveis benefícios da socialização de informações e experiências, que poderiam ser fonte de soluções adaptadas de maior efetividade. Como exemplo, o partilhamento de informações sobre mecanismos utilizados por alguns estados para alcançar maior abrangência ou agilidade na execução do programa.

Observando as metas dos convênios dos diversos estados, torna-se aparente uma diferenciação na forma de articulação e implementação do programa

⁵² Trecho da entrevista ERN 011 classificada sob o código MEC.COM, no qual a entrevistada esclarece que um dos membros da coordenação estadual do programa, mantinha contatos diretos com a secretaria da agricultura e essa por sua vez, mantinha contatos com a SUDENE.

⁵³ Trecho de entrevista AL 005, Classificada sob o código MEC. COM.

⁵⁴ vide trechos de entrevistas DDS 043, EPE 041, sob o código MEC.DEN.

⁵⁵ Conforme trecho da entrevista ECE 045, classificada com o código MEC. DEN .

nestes estados. Esta variação aponta, então, para uma ausência de mecanismos de decisão e negociação voltados para coordenação da implementação do programa. Dando sustentação a essa colocação, observa-se o seguinte trecho de entrevista: *“eram reuniões mais de articular para alocar recursos, fazer propostas...”*⁵⁶. Neste trecho também fica evidente que as reuniões não se destinavam a discutir a forma de implementação, mas sim a articulação para alocação de recursos que aconteceu em fase anterior a implementação do programa.

Uma outra observação bastante interessante, foi a afirmação de um dos entrevistados de que uma forma de atuar gerada pela falta de articulação, de coordenação e de uma boa negociação produz um resultado menos útil a sociedade. Por outro lado, do ponto de vista do entrevistado a forma de atuação integrada e partilhada conduz a uma forma de atuação com resultados mais úteis à sociedade⁵⁷.

c) Mecanismos de coordenação e controle social

Os mecanismos de coordenação e controle social identificados por GRANDORI e SODA (1995), são baseados em normas, reputação e controle mútuo, sendo encontrados em relações estáveis que, por sua vez, implicam em um aspecto social. Tais mecanismos não foram observados no Programa em estudo.

O controle social implica sobretudo, no estabelecimento de normas/parâmetros de conduta e avaliações feitas pelas próprias partes envolvidas. A ausência deste tipo de mecanismo talvez tenha resultado da pouca interação entre os implementadores devido à ausência de espaços e oportunidades para desenvolver o tipo de relacionamento que propicia o exercício dessa forma de controle.

Nas entrevistas os comentários sobre a única reunião programada para ser um espaço de socialização e avaliação dos resultados do programa em cada estado, evidenciaram que se tratou apenas de uma oportunidade para a exposição de números e dados estatísticos, sem que tenha havido um aprofundamento das questões relativas à forma de operacionalização⁵⁸.

⁵⁶ Trecho de entrevista DDS 012. Sob o código MEC.DEN.

⁵⁷ colocação feita no trecho de entrevista DDS 035, comparando a deficiência da forma descoordenada e a forma integrada e participativa de atuação.

⁵⁸ Conforme trechos de entrevista. EAL.065, EPE.041, ECE.045, ERN.033.

d) Unidades e funções de coordenação

Ainda discutindo a integração do arranjo inter-organizacional, constatou-se que a Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica da SUDENE e o cargo responsável por sua coordenação eram reconhecidos pelos implementadores, respectivamente, como a unidade e função organizacional responsáveis pela ligação e integração da rede. Isto também pôde ser observado nos encaminhamentos dos documentos analisados. Apesar de existir esse mecanismo de coordenação, as limitações às suas possibilidades de ação também são bastante evidentes, já que se tratava de uma equipe pequena para coordenar a implementação do programa em dez estados⁵⁹. Mesmo assim, toda a atividade de coordenação foi bastante centralizada.

e) Assessoria ou corpo administrativo comum

A existência de uma assessoria ou corpo administrativo comum, com definição de atribuições relativas à coordenação da rede como uma estrutura de coordenação central composta por especialistas representantes das organizações componentes da rede, não foi confirmada pela análise de entrevistas ou pela pesquisa documental. Como já foi dito anteriormente, a ligação interorganizacional foi realizada através dos mecanismos de unidade e função organizacional.

Embora a unidade e função organizacional - mecanismos responsáveis pela ligação e integração entre as organizações que compõem o arranjo em questão, e o mecanismo de assessoria comum possam parecer mecanismos excludentes entre si, eles também poderiam ser pensados como uma única composição. Ou seja, as funções coordenadoras, tanto da organização responsável pela coordenação central como dos implementadores, poderiam formar um corpo de assessoria comum cuja finalidade seria promover uma maior integração e pluralidade nas decisões relativas à operacionalização da rede.

f) Sistema de planejamento e controle

Passando à discussão do sistema de planejamento e controle baseado em metas e objetivos quantificáveis como mecanismo de coordenação, verifica-se

um ampla autonomia dos implementadores em determinar metas próprias; alguns casos justificados em função da quantidade dos recursos disponibilizados⁶⁰.

A referida autonomia parece resultar do sistema de aprovação de propostas de execução elaboradas pelos estados com base em diretrizes gerais, que definem o público alvo, o prazo de execução e os recursos disponíveis, ao invés da elaboração de um planejamento comum resultado de uma discussão mais ampla.

Colabora para esta opção de autonomia uma condição bastante comum na realização de convênios para implementação de programas públicos mencionada pelos entrevistados: o atropelo causado pelos curtos prazos para assinatura de convênios, liberação e utilização dos recursos disponibilizados. Simplesmente não teria sido viável a proposição de maiores discussões em prazos tão escassos sem que houvesse uma rede anteriormente formalizada.

Um outro fator que conduz à essa necessidade de autonomia de planejamento diz respeito à política de ensino de cada estado, cujas diferenciações provocam planejamentos com diferentes focos e formas de operacionalização. Contudo, a discussão de um projeto mais unificado não é descartado pelos implementadores, já que o quadro de analfabetismo de jovens e adultos na área de atuação da SUDENE é suficientemente homogêneo.

g) Sistemas de incentivo

Sistemas de incentivos, de acordo com GRANDORI e SODA (1995) também poderiam ser utilizados como mecanismos de coordenação interorganizacional. Estes mecanismos podem ser baseados no direito de propriedade partilhado ou na concessão de benefícios adicionais relacionados às metas ou objetivos. No entanto, não foram utilizados na implementação deste programa, segundo as informações dos entrevistados.

Neste caso especificamente, o sistema de incentivo pode ter se tornado inviável pela falta de um produto cuja utilização poderia ser partilhada, como um sistema de informações, por exemplo. Além disso, a própria rigidez imposta pela formalização do convênio abre pouco espaço para a concessão de benefícios relacionados às metas e objetivos.

⁵⁹ vide trechos de entrevistas EPE 012, EAL 012, DDS 017.

h) Sistemas de informação

A falta de sistemas de informação, que como mecanismos de coordenação podem ser úteis na integração de redes extensas, é um dos pontos frágeis da operacionalização do programa. Apesar de os implementadores, de forma diferenciada, estabelecerem mecanismos de coleta de informações como fichas de coordenadores e fichas de alunos contendo seu perfil e evolução de aprendizado, os dados acumulados não chegam a ser sistematizados para posterior aproveitamento na análise do quadro de analfabetismo, no planejamento de novos programas ou até mesmo em um trabalho de avaliação dos resultados do programa e da efetividade⁶¹.

Em suma, a análise dos mecanismos de coordenação revela que as comunicações foram esporádicas, utilizando essencialmente canais formais com predominância da comunicação escrita. Com relação aos dispositivos de decisão e negociação, estes foram pouco utilizados durante o processo de implementação.

A análise permitiu ainda observar que a unidade organizacional responsável pela coordenação estava dentro da Diretoria de Programas Sociais, representada por sua Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica. O reduzido quadro de pessoal desta Divisão foi considerado insuficiente para o efetivo acompanhamento de um programa de significativa abrangência. Foi ainda observada a existência de uma função organizacional específica responsável pela coordenação do programa, que era o próprio cargo de coordenação da referida divisão.

Também foi constatado que o sistema de planejamento proporcionou razoável autonomia aos implementadores e que o sistema de informação não foi suficientemente desenvolvido e utilizado.

Finalmente, pode-se dizer que os mecanismos de coordenação mais importantes no Programa foram a comunicação e a unidade e função organizacional. Além disso, não foi observado nenhum indicador da utilização de mecanismos de

⁶⁰ conforme trechos de entrevistas ECE 028, EPE 006 e ERN 003.

⁶¹ Vide os trechos de entrevistas ECE 036, EAL 056, EPE 035 e ERN 029.

controle social, de assessoria comum ou de sistema de incentivo como mecanismos de coordenação durante a implementação deste programa.

4.3 Controle

Na seção anterior foram caracterizados os mecanismos de coordenação adotados na operacionalização do Programa. Nesta seção será analisado o controle na implementação do Programa, sob diversos aspectos.

Observa-se que, em geral, os mecanismos de coordenação se diferenciam dos mecanismos de controle apenas na finalidade para qual são utilizados, já que os primeiros objetivam, preferencialmente, a integração, cooperação e sinergia e os últimos visam o alcance das metas e resultados planejados.

A discussão dos mecanismos de controle utilizados no Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998, consistiu em classificá-los em relação a *quando* e *como* foram aplicados. Em seguida, foram observadas as etapas do processo de controle, finalizando com a caracterização de sua efetividade.

4.3.1 Análise do controle sob o aspecto temporal de sua aplicação

O controle, de acordo com sua finalidade, pode ser aplicado antes, durante ou após a implementação das ações⁶².

4.3.1.1 Controle antes da implementação.

O controle preventivo ou *feedforward*, objetiva a prevenção de problemas no desempenho das atividades e tem foco na especificação dos recursos humanos, materiais e financeiros que devem fluir dentro do processo operacional. Por isso, sua

aplicação acontece na fase anterior à implementação do programa, através de atividades de seleção, do estabelecimento de pré-requisitos e do traçado das linhas gerais do programa⁶³

Neste estudo de caso, o controle preventivo foi fortemente evidenciado nas exigências formais do termo de convênio que diz respeito à habilitação da organização implementadora para participar do programa. Além disso, em algumas situações ele se fez presente também na proposição de critérios sobre a determinação do público alvo e das áreas de cada estado a serem atendidas⁶⁴.

4.3.1.2 Controle durante a implementação

Com finalidade diversa o controle simultâneo visa ao monitoramento do desempenho, sendo a detecção de desvios e viabilização de ações corretivas sua principal função. A aplicação deste tipo de controle, naturalmente acontece durante a implementação do programa. Os instrumentos utilizados para efetuar o controle simultâneo consistem em regras e regulamentos para nortear as atividades a serem desenvolvidas e o comportamento dos implementadores, relatórios parciais de etapas de execução, fiscalização in loco e prestação de contas parciais⁶⁵.

Em casos de programas com implementação a médio e longo prazo, o controle simultâneo adquire grande relevância, pois na sua ausência podem ocorrer desvios de desempenho sem meios para realização de ajustes em tempo hábil. De acordo com as informações dos entrevistados e dos relatórios analisados na pesquisa documental, de fato houve visitas de acompanhamento concentradas na fase inicial de implementação. No entanto, esse acompanhamento não se manteve ao longo da implementação, de modo que a possibilidade de detecção de desvios na execução e de tomada de medidas corretivas foi minimizada.

Segundo informações provenientes da entrevista com o então diretor de Desenvolvimento Social da SUDENE, departamento responsável pela implementação do programa analisado, existia um cronograma de viagens para acompanhamento. Contudo, as restrições orçamentárias e o diminuto tamanho da

⁶² DAFT (1999).

⁶³ Idem nota anterior.

⁶⁴ conforme trechos de entrevista PET 008 e PET.O16.

equipe responsável impediram seu cumprimento, tornando precária a atividade de monitoramento do programa⁶⁶. Ao que tudo indica, essa restrição de recursos, inviabilizou até mesmo a utilização da rede interna da SUDENE, ou seja, os escritórios regionais que estariam mais próximos dos implementadores para o acompanhamento das ações de implementação.

Até mesmo os executores sentiram a falta de um controle mais constante, como pode ser observado nos seguintes comentários de entrevistados: “ *pessoalmente eu achei que o programa ficou muito solto*”⁶⁷, “*acho que a SUDENE deveria acompanhar mais de perto*”⁶⁸. Existia o sentimento de que o controle deveria suprir a necessidade de um feedback que pudesse orientar a ação do implementador⁶⁹.

Se o acompanhamento do programa através das fiscalizações *in loco* se mostra deficiente⁷⁰, parece lógico esperar que se desenvolvam alternativas para manter um monitoramento que seja suficiente para a garantia das metas e resultados esperados e possa também ser fonte de orientação para as ações do arranjo interorganizacional.

Foi apresentada pela Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica - órgão da SUDENE responsável pela coordenação do Programa analisado, como medida complementar de monitoramento, a utilização de formulários padronizados para a montagem de relatórios elaborados que fornecessem informações sobre o andamento do programa. Mas não foi observado nenhum mecanismo que pudesse servir para confirmar as informações neles contidas, já que o acompanhamento *in loco* foi insuficiente e não foi substituído por qualquer outro mecanismo equivalente⁷¹.

Uma curiosidade na fase de monitoramento que também revela a heterogeneidade no modo de operação das organizações que compõem a rede de implementadores, foi a constatação de que somente no estado do Rio Grande do Norte os executores do nível local enviaram periódica e diretamente para a

⁶⁵ Daft (1999).

⁶⁶ Segundo análise dos trechos de entrevista DDS.021, DDS.038 e EPE.016.

⁶⁷ Trecho de entrevista sob o código ECE.024.

⁶⁸ Trecho de entrevista sob o código ECE.051.

⁶⁹ vide comentários codificados como EAL. 032 e EPE.037.

⁷⁰ Observação do dado de entrevista EPE.036.

⁷¹ De acordo com comentário de que após a liberação do recurso financeiro, o controle só acontece na etapa de encerramento. EPE.015 .

SUDENE, relatórios sobre o andamento do programa no âmbito local⁷². Contudo não há indícios de que as informações contidas nestes relatórios foram sistematizadas ou utilizadas em qualquer outra atividade. Nos demais estados pesquisados não houve evidências de qualquer comunicação entre os implementadores do nível local com a SUDENE como agência central.

4.3.1.3 Pós-controles

Finalmente, existe um tipo de controle essencialmente direcionado ao fornecimento de *feedback* do resultado final de determinado processo. O objetivo deste tipo de controle não é a tomada de ações corretivas, posto que o processo já estará encerrado, mas sim o melhoramento do processo para execuções posteriores. Este é o chamado controle de pós ação, ou controle de output. Os mecanismos utilizados neste tipo de controle podem ser os mesmos aplicados no controle simultâneo, tais como fiscalizações *in loco*, relatórios de execução e prestação de contas, além de avaliações de resultados. Sua diferenciação está relacionada ao momento de aplicação e ao objetivo proposto⁷³.

No presente estudo de caso, o controle de feedback aconteceu de modo bastante formal e burocrático, através de relatórios e prestação de contas. Mecanismos como visitas *in loco*, reunião para balanço e encerramento e pesquisa de avaliação foram pouco explorados.

No caso das visitas, a situação foi semelhante a da etapa de monitoramento. A escassez de recursos se tornou ainda mais acentuada ao final do programa, dificultando a utilização deste mecanismo.

Houve, de fato, uma reunião para avaliação final. No entanto, esta foi considerada apenas como um espaço para o relato de dados da execução sem que tenha havido avaliação e troca de experiências de forma concreta⁷⁴. Idealmente, em uma reunião de avaliação haveria comparação dos resultados alcançados com as metas estipuladas para o programa, assim como discussão dos pontos fortes e

⁷² A partir do relatório mensal enviado pelo município de Currais novos e dados de entrevista ERN. 014, 015 e 016.

⁷³ DAFT (1999).

⁷⁴ Comentários de entrevistas sob códigos ECE.044, ERN.027, DDS. 041.

pontos fracos da implementação e da própria interação dentro do sistema inter-organizacional.

A falta de uma sistematização para avaliação do programa, por sua vez, é uma outra deficiência citada de forma geral pelos entrevistados⁷⁵. Segundo eles, a avaliação é um mecanismo de feedback para a proposição de novas ações para a alfabetização de jovens e adultos. Esta avaliação estaria vinculada ao sistema de informações que também foi apontado como uma deficiência do programa.

Como evidenciado anteriormente na discussão sobre os mecanismos de informação, há uma necessidade destacada de uma sistematização na geração de informações que possa subsidiar os planos e o desenvolvimento de ações educacionais nos âmbitos regional e local, pois comumente ocorre o desperdício de recursos e esforços ocasionados pela sobreposição de ações e pela falta de informações sobre o que realmente foi realizado, quando e onde.

Uma demonstração da pertinência dessa preocupação é explicitada no seguinte comentário: *“é provável que os mesmos que participaram deste programa, hoje estejam na Comunidade Solidária. Se não houve continuidade no município, isso é um desperdício de recursos”*.⁷⁶

4.3.2 Abordagens do controle

O controle pode ser abordado de duas formas: a do controle burocrático tradicional ou a do controle descentralizado. De modo geral os dois tipos de controle convivem em uma mesma organização, com maior ênfase de um ou outro. Atualmente percebe-se uma tendência para a descentralização através de informações compartilhadas e delegação de poderes.⁷⁷

Com o objetivo de influenciar ou avaliar o desempenho, os mecanismos de controle burocrático consistem em regras, padrões de desempenho e sistemas de controle gerencial de natureza quantitativa que medem o desempenho periodicamente através de orçamentos relatórios financeiros.⁷⁸ Esta prática se

⁷⁵ Vide comentário codificado como: DDS.045, ECE.037 e EAL. 056.

⁷⁶ Trecho de entrevista sob o código ECE.060

⁷⁷ DAFT, Richard L. Administração. LTC. Rio de Janeiro, 1999, p. 384.

⁷⁸ DAFT (1999).

verifica de forma marcante na condução das ações da rede de implementadores pesquisada, pois o controle é sustentado por mecanismos como o plano de trabalho, o cronograma de desembolso, os relatórios de prestação de contas e os formulários para informação de dados da execução do programa⁷⁹.

Os mecanismos do controle burocrático são apoiados pelo valor cultural tradicional do controle de cima para baixo⁸⁰, exatamente como acontece na execução do programa analisado. Foi observado que o controle flui da SUDENE como organização central para as organizações que compõem o arranjo inter-organizacional; e destes para os executores locais, constituindo uma ordem vertical sucessiva de comando relativo às ações do programa.

De outro lado, o controle descentralizado está baseado em valores sociais, tradições, crenças compartilhadas e confiança para se cumprir as metas organizacionais.⁸¹ Este tipo de controle foi pouco explorado na implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos implementado pela SUDENE. As informações, metas e valores foram pouco compartilhadas entre a coordenação central (SUDENE) e as outras organizações que faziam parte da rede de implementação.⁸²

O controle descentralizado se apresenta na literatura como alternativa aos mecanismos burocráticos⁸³. Entretanto, exige o comprometimento e envolvimento de todos em um trabalho em equipe, o que supõe a definição de normas e controle de pares de forma participativa. Essa condição não foi verificada na análise do controle da rede estudada, onde o controle formal pré-definido pelo termo de convênio predominou em todo o processo. Além disso, o controle descentralizado supõe um alto nível de integração entre os vários componentes do sistema inter-organizacional⁸⁴, o que não foi o caso aqui, visto que as relações foram todas centradas na SUDENE, não sendo constatadas relações de interação entre os demais componentes da rede.

Também fazem parte de um sistema descentralizado o auto controle através de padrões internos de desempenho, canais de informação compartilhados e

⁷⁹ conforme relação de documentos analisados.

⁸⁰ DAFT (1999).

⁸¹ Idem nota anterior.

⁸² Conforme trechos de entrevistas EPE.041, ECE.027.

⁸³ DAFT (1999).

⁸⁴ Idem nota anterior.

reuniões para tomada de decisão. Tais mecanismos considerados por DAFT (1999), como aspectos chave do controle descentralizado, não são evidenciados dentro da rede ora analisada. Verificou-se no Programa alto grau de diferenciação na forma de implementação a nível dos Estados e a falta de canais de informação partilhados e sistematização das informações. Tampouco existiam mecanismos para a tomada de decisão conjunta para as ações do programa de alfabetização, embora o Programa de Combate aos Efeitos da Seca, que englobou o Programa em pauta, assim como em outros programas, tenha estabelecido conselhos regionais e comissões locais.

4.3.3 Etapas do processo de controle

O processo de controle, tal como visto na referência teórica, é dividido em etapas sucessivamente dependentes. O que se observa na análise da implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos é que muito embora tenha ocorrido o controle antes, durante e após a atividade, o enfoque em todos esses momentos de controle está no cumprimento de normas ou na prestação de contas, sem que haja de fato um acompanhamento e avaliação de desempenho.

A primeira etapa do processo de controle, idealmente, refere-se ao estabelecimento de padrões de desempenho com indicadores que determinam a quantidade e qualidade dos resultados, relacionadas ao tempo de execução de forma quantificada. Ainda que nos planos de trabalho estivessem definidas metas quantitativas e prazos de execução, no programa analisado não se encontraram definidos indicadores de desempenho como referência para a ação do arranjo interorganizacional como um todo, com o objetivo de torná-la compatível com as expectativas geradas nos planos. Haja visto, por exemplo, a variação de metas, resultados e tempo de execução observados através da pesquisa documental.

As etapas seguintes que seriam a medição e comparação do desempenho atual, ficam então inviabilizadas, ainda que tenham sido feitos alguns esforços de controle simultâneo, através das fiscalizações in loco e emissão de relatórios parciais. Foi observado que estes se limitaram a relatar o

desenvolvimento da ação, sem que tenha sido possível de fato medir o desempenho, já que não havia parâmetros definidos.

Da mesma forma a etapa subsequente, que envolve a ação de feedback, ficou também prejudicada. Esta é inclusive uma queixa comum dos entrevistados que sentiram a falta de um retorno para reorientação de seu desempenho, através de tomada de ações corretivas.

4.3.4 Características de efetividade do controle

A efetividade do controle da implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos, quando analisada sob a ótica de MULLINS (1985), apresenta vários déficits, pois embora seja facilmente compreensível, a falta de indicadores qualitativos e quantitativos adequados bem definidos tornaram inviáveis a garantia das características referentes à factibilidade da mensuração, a consciência dos envolvidos e a homogeneidade de interpretações em relação aos referidos indicadores, até porque as metas, como já foi dito anteriormente, variaram de estado para estado.

Ainda que o controle tenha mantido a característica de compatibilidade estrutural - já que a informação resultante do controle era repassada ao órgão coordenador central, o qual era capaz de utilizar a informação produzida e de avaliar se as metas e objetivos estavam ou não sendo atingidas para a tomada de medidas corretivas - havia pouca agilidade, já que as comunicações eram bastante formais e hierarquizadas.

Quanto a economicidade do controle pouco pode ser dito, pois não se encontravam definidas as atividades críticas para o sucesso da rede, de modo que os controles estiveram focalizados nos procedimentos burocráticos e não nos resultados do programa. Esta característica pode ser melhor observada na maior exigência de prestação de contas formais que na comprovação de resultados.

No processo de controle analisado havia pouca flexibilidade, pois uma vez definidos os mecanismos de controle, não ocorreram registros de alterações destes mesmo diante da contingência de pouca disponibilidade de recursos.

Por último, a característica de consistência do controle obtida através do relacionamento deste aos padrões e performances planejadas que permitam ainda

a identificação das deficiências e suas causas para melhor orientação de medidas corretivas, não é destacável, dado que os padrões de desempenho não haviam sido definidos. Isto ocorreu em função do excessivo foco nos procedimentos em detrimento da concentração em resultados.

Em resumo, o controle esteve focalizado em procedimentos com a predominância do controle preventivo. Houve baixo controle simultâneo, afetado pela insuficiência de recursos para o modelo planejado. O controle de feedback foi praticamente desprezível, considerando a pouca agilidade e falta de sistematização das informações. A abordagem do controle foi essencialmente burocrática, sustentada em mecanismos formais como a apresentação de relatórios e prestações de contas, sem que houvesse confirmação dos dados apresentados. Com relação às etapas do processo de controle, a falta de padrões de desempenho foi prejudicial tanto ao seu desenvolvimento quanto à manutenção de características de efetividade, sobretudo por predominar o enfoque nos procedimentos e na correta aplicação de recursos. Esta abordagem acarretou uma minimização da capacidade de ação corretiva para a obtenção de melhores resultados.

Com base nos dados e análises apresentados nos capítulos anteriores, neste capítulo pretende-se responder à pergunta de pesquisa e formular algumas recomendações relativas à configuração, coordenação e controle de relações interorganizacionais para a implementação de programas públicos. Além disso, serão apresentadas algumas sugestões para estudos futuros.

Nas três próximas seções a pergunta de pesquisa será respondida através do delineamento da configuração do arranjo interorganizacional analisado e da caracterização dos processos de coordenação e controle desenvolvidos para a implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998. Em seguida, serão apresentadas as proposições e recomendações relativas aos três aspectos acima citados e finalmente, serão sugeridos novos temas de pesquisa correlatos ao assunto pesquisado.

5.1 Configuração do Arranjo interorganizacional:

A rede montada para a implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998, assumiu a configuração de conjunto interorganizacional ou constelação⁸⁵, caracterizado por relações formais em pares entre a agência central e os demais implementadores, as quais estiveram baseadas na transação de recursos financeiros e serviços técnicos. A celebração de convênios para o estabelecimento da rede confere às relações interorganizacionais um carácter formal, caracterizando o arranjo como uma rede predominantemente burocrática.

⁸⁵ VAN DE VEN (1979) e GRANDORI (1997) respectivamente.

A ausência de comunicação e de troca de informações entre os implementadores indica uma forte centralização com atividades verticalizadas, pois não houveram indícios de interdependência entre as demais organizações.

Apesar de possuir características de uma rede dinâmica no que diz respeito à temporariedade das relações e de uma certa autonomia local, há um forte controle burocrático central, com atividades verticalizadas, o que pode sugerir uma incoerência na configuração observada. Ou seja, existe presença simultânea de características das redes dinâmicas e das redes estáveis em um mesmo arranjo interorganizacional.

Quanto ao aproveitamento da rede interna da agência central, no caso a SUDENE, o que chama a atenção é a sub-utilização da estrutura disponível considerando sua capilaridade, mesmo levando-se em conta a relatada escassez de recursos financeiros.

A configuração do arranjo interorganizacional segue, então, um padrão altamente formalizado, sujeito a fortes restrições contingenciais de escassez de tempo e recursos, não refletindo uma constituição resultante de um planejamento consolidado.

5.2 A Coordenação inteorganizacional

A coordenação do programa se desenvolveu em um contexto de relações hierárquicas entre a SUDENE e Secretarias de Governos Estaduais. A primeira como órgão do governo federal definido como a agência central responsável pela coordenação e controle do programa, com poderes para fiscalizar, determinar e aprovar ou não as ações de implementação e as demais como responsáveis pela implementação. Formou-se, assim, uma meta-estrutura hierárquica baseada em comando, o que reforça ainda mais o aspecto vertical das relações dentro da rede durante a implementação.

O sistema particular de coordenação da atividade de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos desenvolvida pelo governo tomou, nesse caso, a forma de programa público, dentro do qual o governo define as ações que serão desenvolvidas com uma finalidade específica. Segundo ALEXANDER (1999), o

programa é uma forma de implementação típica em contextos onde prevalece a relação baseada em comando. Vistos sob a ótica do autor mencionado anteriormente, tanto o contexto no qual se desenvolveram as relações quanto a forma do seu sistema de implementação, se mostraram condizentes com os requisitos burocráticos das ações estatais, dada a sua formalização.

O desenvolvimento da coordenação interorganizacional baseou-se na utilização de poucos mecanismos. Dentre eles a comunicação, que neste caso foi predominantemente formal, hierarquizada e pouco explorada na sua capacidade de integração e descentralização. No estudo de caso em questão, vale a pena refletir sobre o custo e benefícios resultantes da baixa interação entre as organizações implementadoras. De acordo com comentários dos entrevistados uma maior interação para troca de informações e experiências teria sido benéfica para o desempenho do programa como um todo, uma vez que permitiria aos integrantes da rede de implementadores discutir, através de mecanismos de decisão e negociação as dificuldades e suas causas além de possibilitar a socialização e adaptação das variadas soluções que otimizaram as ações do programa em cada estado.

Mecanismos de decisão e negociação também foram pouco explorados ao longo da implementação na integração da rede, causando aos implementadores a impressão de isolamento na condução do programa.

Ausente no programa analisado por exigir um contexto de relações mais integradas, o controle social pode servir tanto como mecanismo puramente de controle, como de coordenação. Quando tratado sob a ótica dos mecanismos de coordenação, seu foco é o controle de pares, ou seja, o controle entre iguais, o controle mútuo. O mérito da utilização deste mecanismo é o incremento do desempenho decorrente da competição que o mesmo criaria na busca por melhores desempenhos entre os implementadores, já que a disseminação de informações sobre o desempenho dos integrantes da rede, provavelmente, causaria um processo de comparação do desempenho que poderia impulsionar a competição por melhores resultados.

O sistema de planejamento e controle para a implementação do programa analisado, por sua vez, sofreu com os apertados prazos de elaboração, o que tornou inviável a possibilidade de maiores discussões em prazos tão escassos. Uma outra deficiência desse mecanismo de coordenação foi a falta de indicadores

consistentes que teriam permitido a realização de atividades de acompanhamento e avaliação.

Mecanismos de incentivo não foram observados neste caso, ressaltando-se que estes não necessariamente precisam ser de ordem financeira para cumprir o papel de impulsionadores do desempenho.

Com relação aos mecanismos de unidade e função de coordenação - a Divisão de Educação e Capacitação Tecnológica e a coordenação desta divisão, respectivamente, foram realmente utilizados, embora tenha sido evidente a limitada capacidade de ação em função da pouca disponibilidade de recursos humanos.

Os sistemas de informação que no programa se mostraram deficientes pela não sistematização e partilhamento das informações geradas, têm um forte caráter integrativo, assim como a comunicação. Dessa forma, os esforços em torno da geração de informações foram subaproveitados, tanto no que diz respeito ao seu valor como subsídio para o desenvolvimento das ações correntes e futuras, quanto à sua capacidade integradora.

Enfim, a coordenação dentro do arranjo inteorganizacional analisado - embora estivesse dentro de um contexto e forma adequados e considerando que esteve sujeita a uma série de fatores limitantes, como a escassez de prazos e de recursos humanos e financeiros, não desenvolveu mecanismos suficientes ao alcance da integração que possivelmente propiciaria maior eficiência e efetividade na busca de resultados.

5.3 O controle no arranjo interorganizacional

Marcadamente, o controle sobre as atividades dos membros do arranjo interorganizacional para implementação do programa analisado, se revelou altamente burocratizado e focado no processo.

O tempo de sua aplicação esteve concentrado nas etapas anterior e posterior à implementação, denominadas controle preventivo e pós-controle, respectivamente, principalmente em função das exigências burocráticas da formalização. Embora o controle tenha acontecido também durante a

implementação, seu resultado não foi destacado, uma vez que não aconteceu de forma constante e uniforme.

A limitação de recursos humanos e financeiros revela-se como um dos pontos-chave para a compreensão das formas de coordenação e controle interorganizacional adotados para implementação do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos de 1998, posto que, apesar de dispor de variados mecanismos de coordenação e controle, essa limitação afetou negativamente a operacionalização destes mecanismos, sobretudo aqueles relacionados ao controle.

Também é importante ressaltar a fragilidade do controle meramente burocrático, a exemplo da prestação de contas em convênios com várias ações diferenciadas, como foi o caso do Programa em questão, que foi apenas um componente do Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca de 1998. Tal fragilidade reside no fato de que as prestações de contas acontecem de uma forma agregada com foco na comprovação de despesas, sem qualquer ênfase nos resultados alcançados.

Ainda que se destaque o laudo técnico como dispositivo utilizado para aprovar ou rejeitar a prestação de contas dos implementadores, sua validade fica sujeita à capacidade de fiscalização *in loco* ou da disponibilidade de mecanismos de informação que possam dar conta do desempenho e dos resultados alcançados pelos implementadores. Além disso, a ausência neste caso, de indicadores de desempenho bem definidos inviabiliza o real acompanhamento do desempenho dos implementadores e coloca em dúvida a efetividade do controle.

Dessa forma, o foco no processo, a deficiência no controle simultâneo e a limitação do controle tem duas graves consequências, pois conduz a uma preocupação exclusiva com a comprovação de despesas em detrimento da busca por resultados e não propicia a tomada de ações corretivas, uma vez que enfatiza o pós-controle durante o qual nada pode ser feito para corrigir o desempenho.

5.4 Recomendações

As recomendações que se seguem foram apresentadas de forma agregada, uma vez que os aspectos analisados, quais sejam a configuração do

arranjo, a coordenação e o controle interorganizacional no caso pesquisado, são considerados estreitamente relacionados entre si.

Primeiramente merece especial atenção a presença de características de redes dinâmicas e redes estáveis simultaneamente, sugerindo uma incoerência na configuração do arranjo interorganizacional, sendo que alternativas a esta incoerência poderiam ser apresentadas em dois sentidos. Se de um lado, o que se pretende é o estabelecimento de uma ação continuada para alcançar o objetivo específico de Alfabetização de Jovens e adultos, uma rede fixa com relações sem prazo determinado, pode ser proposta com papéis bem definidos em escala vertical, ou seja, a definição das funções dos órgãos do âmbito federal, estadual e inclusive do âmbito municipal ou local, que atualmente não são definidos dentro do programa, que faz referência apenas às obrigações da agência central e dos governos estaduais⁸⁶.

Por outro lado, se o que se pretende é o desenvolvimento de ações incrementais⁸⁷ em contextos específicos - que aliás também é uma característica deste programa, já que foi desenvolvido dentro de um programa maior cujo objetivo é contextualizado na crise do período da seca, é possível propor uma integração horizontal para maximizar os resultados em períodos mais curtos, somando o maior número de competências específicas disponíveis. Desta forma, a rede poderia ser estabelecida entre organizações cuja competência está relacionada ao objetivo do programa e não necessariamente entre organizações do setor público estatal.

Em ambas as alternativas as relações poderiam ser mais flexíveis seguindo a nova tendência na perspectiva da administração pública gerencial focalizada em resultados que propiciem a efetividade das ações de governo, ao invés do controle centrado nos gastos governamentais. Na linha desse argumento, Pereira (1998) observa que:

“Na atual era de escassez de recursos por que passa o Estado, duas lógicas antagônicas aparecem como alternativas. Uma é a fiscal preocupada em controlar os inputs do sistema para evitar o aumento dos custos. Outra é a gerencial, que busca aumentar a eficiência e a efetividade, de tal forma que sua lógica se baseia em atingir os objetivos, ou seja, obter melhores outputs. Nesse embate, enquanto a primeira lógica praticamente só se preocupa com o quanto se gasta nos serviços públicos, atuando

⁸⁶ O plano de trabalho e o termo de convênio que formalizam a relação somente fazem referência as responsabilidades da agência central e dos órgãos estaduais. O próprio programa não prevê as funções dos atores do âmbito local.

⁸⁷ Diz respeito ao desenvolvimento de ações complementares, como por exemplo alfabetização seguida da capacitação e da alocação de mão-de-obra

apenas no curto prazo, a Segunda pretende tornar mais produtiva a ação da burocracia...”.

Embora o foco da pesquisa tenha sido o delineamento da configuração do arranjo inteorganizacional, objetivando contextualizar a coordenação e controle desenvolvidos durante a implementação do programa em questão, não havendo uma preocupação específica em discutir sua adequação à finalidade da ação proposta pelo programa em estudo, a análise do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos de 1998 em seu aspecto operacional, foi fonte rica para a análise e proposição de novas formas de atuar.

A começar pela característica de centralização, que conduz à idéia de sub-aproveitamento da rede interna da SUDENE na descentralização da coordenação e controle, em benefício de um melhor acompanhamento e maior agilidade na operação. Neste sentido, poderia ser proposta uma coordenação e controle regional da implementação através de um planejamento envolvendo as representações regionais da agência central, com melhor distribuição das atividades de coordenação e controle entre as mesmas, permanecendo a cargo da unidade central SUDENE, neste caso a Diretoria de Programas Sociais, através de sua Divisão competente, a articulação, negociação e definição de estratégias gerais, funcionando como uma unidade organizacional de coordenação.

Espera-se que a descentralização resultante desse envolvimento, através do aproveitamento da capilaridade da própria agência, certamente se traduzirá em uma maior eficiência no desenvolvimento das ações.

A comunicação, da mesma forma poderia ser mais descentralizada e integradora, apoiando mecanismos de decisão e negociação com o mesmo objetivo. Também o controle social, via integração e disseminação de informações do desempenho, poderia ser aplicado como instrumento de alavancagem da eficiência.

Uma alternativa para vencer as dificuldades encontradas passa pela sistematização do planejamento de modo constante, já que problemas de natureza social não se resolvem a curto prazo. Além disso, seria de grande utilidade sistematizar as informações geradas durante a fase de implementação, propiciando o desenvolvimento de sistemas de informações que possam apoiar tanto o planejamento quanto a operacionalização dos programas.

No sentido de otimizar a coordenação de programas, também podem ser pensados mecanismos de incentivo ao desempenho, adequados à natureza da atividade. O compartilhamento de informações, a premiação com a inclusão em novos programas e o apoio técnico se apresentam como algumas das alternativas viáveis neste sentido.

A efetiva coordenação das ações de uma dada rede de implementadores de programas públicos passa, então, pela utilização de um mix de mecanismos que propiciem a integração, o envolvimento com um objetivo comum, a interação e o direcionamento para resultados.

Juntamente com a coordenação, recomenda-se que o controle seja pensado de maneira que facilite a consecução de metas e objetivos. Isso significaria ir além de um controle meramente burocrático, como aquele encontrado no programa analisado, estabelecendo um processo de controle que inclui a determinação de indicadores de desempenho, levantamento do desempenho e comparação deste com as metas para posteriores correções. Com isto, espera-se que seja proporcionado o direcionamento da ação dos implementadores, permitindo ainda uma posterior avaliação de desempenho e resultados

Ao contrário do que foi observado no processo de controle do programa analisado que possuiu um controle altamente burocrático focado no processo, a nova tendência da gestão pública é explorar cada vez mais o controle social e descentralizado, focado em resultados⁸⁸. Muito mais do que controlar a correta aplicação dos recursos através de procedimentos burocráticos, como as prestações de contas as quais por si só não são capazes de garantir o alcance dos resultados, é necessário que os controles estejam focados no alcance de resultados, ainda que permaneça a necessidade do controle dos gastos com recursos públicos.

O processo de controle bem constituído é aplicado antes, durante e depois da ação. Para atender esta condição recomenda-se que o controle preventivo ou pré-ação, possa auxiliar na verificação da capacidade e no nivelamento dos implementadores. Do mesmo modo, recomenda-se que o controle simultâneo concentre-se preferencialmente em fatores críticos para sucesso do programa e seja suficientemente ágil na detecção de desvios para não somente

⁸⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser – Org.. Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

apontar alternativas para a tomada de ações corretivas, mas alertar a necessidade de fazê-lo com antecedência que permita realizar as correções. Ainda nessa linha de raciocínio, é recomendável que o pós controle ou controle de feedback ultrapasse a simples comprovação de despesas, sendo direcionado à retroalimentação do sistema para fornecer subsídios ao incremento do desempenho em novos processos.

Em relação ao controle simultâneo e pós-controle, cuja necessidade é comprovada por diversas razões como exposto anteriormente, se sua inviabilidade decorre da carência de recursos humanos e financeiros como ocorreu no programa analisado, torna-se necessário pensar novos mecanismos de monitoramento descentralizados de forma a maximizar o aproveitamento dos recursos disponíveis.

Além de propor a utilização de variados mecanismos de controle de forma mais efetiva, faz-se necessário também empreender esforços na análise das causas e possíveis alternativas para minimizar os efeitos dos fatores limitantes que interferem na sua efetividade.

Recomenda-se ainda, que o controle simultâneo e de feedback estejam apoiados em um sistema de informações estruturado que viabilize a descentralização do controle com amplitude regional e que proporcione também um feedback bi-direcional, ou seja, da ação do implementador para a organização central e vice-versa, situando a organização central sobre o que está sendo realizado e ao implementador sobre o seu desempenho real.

Especificamente sobre o controle de feedback, o maior desafio é a elaboração de uma avaliação capaz de medir e informar os resultados alcançados, esclarecendo-se que o termo resultado refere-se aos efeitos de determinada ação e não ao produto da ação. Por exemplo: em um programa de alfabetização e capacitação de jovens e adultos o produto pode ser dimensionado através do número de pessoas alfabetizadas ou capacitadas pela ação do programa. Já os resultados desta ação podem estar relacionados a melhoria da qualidade de vida, à elevação das condições de acesso ao mercado de trabalho ou ainda ao incremento nas condições de higiene e saúde, dentre outros.

A avaliação como instrumento de controle de feedback, é um mecanismo essencial para o alcance da efetividade da ação estatal, posto que deve ser capaz

de fornecer informações sobre a evolução do quadro atual, as quais poderão servir de suporte para a proposição de novas ações.

Manter a característica de efetividade do controle, entendida como a explicitação de um controle capaz de facilitar a consecução de metas e objetivos em determinada atividade, implica sobretudo em conceder ao controle um caráter flexível que permita a rápida adaptação em situações de mudança de contextos. Além disso, o sistema de controle deve ser compreensível e econômico, relacionado aos centros de decisão, registrando seletiva e rapidamente variações e apontando a ação corretiva.

Finalmente, dentro do contexto de maior complexidade institucional, que requer a formação de redes com a cooperação de várias instituições nas várias esferas do governos, e ainda de outras pertencentes aos setores privado e não lucrativo, o desafio do gestor público na implementação de políticas públicas consiste em estabelecer arranjos interorganizacionais que otimizem a atividade sustentada na cooperação e também desenvolver o adequado mix de mecanismos de controle e coordenação que possa contribuir para o alcance dos resultados desejados.

No sentido de contribuir para o desenvolvimento teórico e prático relacionado ao conteúdo desta pesquisa, são sugeridos novos estudos sobre a adoção de modelo próprios de outros contextos como o social e o de mercado na configuração de arranjos interorganizacionais para implementação de programas públicos. Ou ainda, estudos sobre os resultados na implementação de programas públicos que utilizem efetivamente, variados mecanismos de coordenação.

SUMÁRIO DAS RECOMENDAÇÕES RELATIVAS À COORDENAÇÃO E CONTROLE DE REDES DE IMPLEMENTADORES DE PROGRAMAS PÚBLICOS

- 1) Elaborar e desenvolver mecanismos de coordenação de caráter integrativo, abrindo, por exemplo, canais de comunicação horizontais e espaços para a negociação e decisão conjunta;
- 2) Desenvolver sistemas de planejamento e controle apoiados em indicadores de desempenho claramente definidos;
- 3) Introduzir a competição por resultados dentro da rede, através da divulgação do desempenho das instituições que compõem a rede;
- 4) Utilizar o compartilhamento de valores e informações para a obtenção do envolvimento dos integrantes da rede;
- 5) Desenvolver e utilizar mecanismos de incentivo ao desempenho;
- 6) Desenvolver sistemas de informação para apoiar os sistemas de planejamento e controle envolvendo indicadores de desempenho definidos de forma clara;
- 7) Constituir um processo de controle que envolva o controle preventivo para a verificação da capacidade e estabelecimento de padrões; o controle simultâneo que possibilite a rápida correção de desvios e o controle de feedback que possa subsidiar a proposição de ações futuras;
- 8) Desenvolver o controle segundo as etapas de estabelecimento de indicadores, mensuração do desempenho atual, comparação do desempenho com o planejado para posterior tomada de medidas corretivas;
- 9) Investir na descentralização da coordenação e controle através da utilização de estruturas descentralizadas;
- 10) Minimizar o foco burocrático do controle de procedimentos e concentrar no foco do controle de resultados

7. BIBLIOGRAFIA

7.1 Citada

ALEXANDER, E. R. A structuration theory of inteorganizational coordination: cases in environmental management. International Jorunal of Organizational Analysis. Vol. 6, p. 334-354. Out.1998. Base de dados PROQUEST.

GRANDORI, Ana e SODA, Giuseppe. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. Organization Studies. 1995. 16/2. p 183-214

GRANDORI, Ana. An organizational assessment of interfirm coordination modes. Organization Studies. 1997. 18/6 p. 897-925

HALL, Richard H., Organizations: structures, processes, and outcomes. Prentice Hall, New Jersey, 1996 – 6ª ed. p. 247

IN STN 01/97 – Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional de 01/97 - publicada em no Diário Oficial em 31/01/97- Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

JOHNSON, Bruce Bamer et al. Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas. São Paulo: Edgard Blucher Ltda, 1996.

LAKATOS, Eva Maria. Metodologia Científica. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991. p . 39.

MILES, R. E. and SNOW, Charles C. F. Fit, Failure and the hall of fame. 1994

MULLINS, Laurie J. Management and organizational behavior. London Uk: Pitman Publishes Ltda, 1985

DAFT, Richard L. Administração, Rio de Janeiro: LTC, 1999.

MILES, Mathew b. and HUBERMAN A Michael. Qualitative data analysis: an Expanded sourcebok. 2ª ed. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1994.

PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter Kevin. (Orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. - 2 ed.- Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p 86-87.

TENÓRIO, Fernando G.. Gestão de ONGS – principais funções gerenciais. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2000.

VAN DE VEN, Andrew H. and WALKER, Gordon. Coordinations patterns within na interorganizational Network. Human Relations, vol. 32, number 1, 1979. P 19-36.

YIN, Robert K. , Case study research: design and methods. 2ª ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994. p. 22

7.2 De referências:

ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. Guia de Gerenciamento do Setor público. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001

COULTER, Mary and ROBBINS, Stephen P. Administração. 5ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1998.

FERLIE, Ewan et al. A nova administração pública em ação. Brasília. Editora da Universidade de Brasília : ENAP, 1999.

GRAU, Nuria Cunill. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998.

JENNINGS JR, Edward T. Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance. *Public Administrative Review*. Washington sep/ oct 1998. Vol 58. p 417-428. Base de dados PROQUEST.

KALUZNY, Arnold D. Inteorganizational factors affecting the delivery of primary care to older americans. *Health Services Research*. Chicago. Jun1998. Vol. 33. P. 381-401. Base de Dados PROQUEST.

KLINE, Kurt D., Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 10. p. 551-571. Base de dados PROQUEST.

KIGGUNDU, Moses N., Managing organizations in developing countries – an operational and strategic approach. Kumarian Press: West Harford, 1993.

LEVINE, S., & WHITE, P. E. Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*. 5. 1961. p.583-601

LITWALK, Eugene and HYLTON Lydia F. Inteorganizational Analysis a hipotesis on co-ordinating agencies. *Administrative Science Quarterly*. 6. p 395-420.

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes.. estruturas em cinco configurações. São Paulo. Editora Atlas, 1995

MARRET, Cora Bagley. On the specification of interorganizational dimensions. *Sociology and Social Research*. p. 83 – 99.

NUTT, Paul C., Strategic management of public and third sector organizations. San Francisco: Jossey – Bass Publishers, 1992.

OLIVER, Christine. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. Academy of Management Review . 1990. Vol 15. 241-265.

PEREIRA, L. C. Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle – Cadernos MARE nº 1, Brasília – DF, 1997.

PEREIRA, L. C. Bresser. e SPINK, P. K. (orgs.) Reforma do estado e administração pública gerencial. –2ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, L, C. Bresser e GRAU, Nuria C. O público não estatal na reforma do estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PRESSMAN, Jeffrey L. and WILDAVSKY, Aaron B. Implementation, California: Berkley Universty of California Press, 1974.

SALANCIK, Gerald R. Wanted: A good network theory of organization. Administrative Science Quarterly, 40 . 1995. 345-349

TENG, Bing-Teng. Between trust and control: Developing confidence in partner cooperation in alliances. The Academy of Management Review Mississippi State. p. 491-512. Base de Dados PROQUEST.

APÊNDICE A

INDICADORES DE RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
RIO.	Relações Interorganizacionais	Duas ou mais organizações executam transações de recursos de qualquer tipo: financeiros, materiais, clientes e serviços técnicos.	Contratos, convênios, troca de informações, repasse de recursos financeiros
RIO.PAR	Relação em Pares	Duas organizações estabelecem relações de mão-dupla.	Idem acima apenas entre duas organizações
RIO.CJT	conjunto Interorganizacional ou Constelação	Conjunto de organizações formado pelas relações em pares, estabelecidas entre uma organização focal e diversas organizações membros, sem que estas últimas mantenham relações entre si.	Contratos, convênios, troca de informações e repasse de recursos entre as organizações ligadas a uma agência central.
RIO.RED	Rede Interorganizacional	Diversas organizações estabelecem relações diretas entre si.	Contratos, convênios, troca de informações e repasse de recursos entre várias organizações.
RIO.EST	Rede Estável	Coordenação da relação inter-organizacional especializada e central.	Relações sem prazos pré-definidos entre organizações responsáveis por etapas definidas da produção de bens e serviços com integração vertical
RIO.DIN	Rede Dinâmica	Alianças temporárias sob coordenação central, onde existe uma combinação da avaliação central com uma autonomia local.	Relações com prazos pré-definidos entre organizações responsáveis por produção de bens e serviços em integração horizontal
RIO.INT	Rede Interna	Relações que estabelecem um mercado interno de troca de bens e serviços entre organizações que compõem uma organização central	Utilização dos recursos humanos e materiais de outras estruturas da organização (nesse caso, especificamente nas atividades de controle e coordenação).
RIO.SOC	Redes Sociais:	Redes não formalizadas, dedicadas apenas a troca de bens sociais .	Existência de relações de troca de informações e ausência de acordos ou contratos formais.
RIO.BRC	Redes Burocráticas	Redes formalizadas por acordos ou contratos de troca ou associação.	Existência de relações com acordos ou contratos formais.
RIO.PRO	Redes Proprietárias	São formalizadas e utilizam o direito de propriedade como sistema de incentivo à cooperação	Sistemas de incentivo baseados no partilhamento dos direitos de propriedade.

APÊNDICE B

INDICADORES DE ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
CRD.	Coordenação Interorganiza- cional	É a identificação e gerenciamento da interdependência de um arranjo de organizações através de estruturas de coordenação inter-organizacional para ajustar suas respectivas ações. Tais estruturas são definidas, em três diferentes níveis.	Relações baseadas em linhas de comando, em trocas relacionadas a preços, em confiança, formato dado pela formalização das relações e finalmente, mecanismos operacionais de coordenação tais como comunicação, decisão, informação, planejamento, assessoria, sistemas de incentivo.
CRD.HIQ	Meta- estrutura Hierárquica	Explicitada por ligações baseadas em comando por autoridade.	Formalização de comunicações de acordo com as ligações hierárquicas, contratos ou convênios que regulem as relações entre as organizações.
CRD.MER	Meta- estrutura de Mercado	Explicitada por relações de troca relacionadas a preço; caracterizadas pelo ajustamento mutuo espontâneo.	Contratos de negociação de bens e serviços baseados em preços.
CRD.SOL	Meta- estrutura de Associação Solidária	Com ligações baseadas em confiança caracterizada pela utilização de valores compartilhados.	Ausência ou baixo grau de controle.
CRD.MSO	Meso- estruturas	Se referem à forma e abrangem um sistema particular de arranjo inter-organizacional, sendo relativa ao nível da implementação.	Formato adquirido pela formalização das relações. Tais como alianças, joint venture, associação / federação, programas, projetos.

APÊNDICE C

INDICADORES DE MICRO ESTRUTURAS OU MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
MEC.COM	Mecanismos de Comunicação	Canais de comunicação formal ou informal.	-memorando, fax, circulares, contatos telefônicos, 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, junta diretora.
MEC.CTS	Coordenação e Controle Social:	Baseada em normas, reputação e controle mútuo, aplicam-se às relações estáveis que, por sua vez, implicam em um aspecto social.	Normas estabelecidas, avaliações feitas pelos envolvidos, parâmetros de conduta.
MEC.UNF	Unidades e Funções	Unidades ou funções responsáveis pela ligação e Integração.	Formalização da figura do administrador de projetos, 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 a coordenação da rede.
MEC.PLC	Sistemas de Planejamento e controle	Sistema de planejamento e controle baseados em resultado	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.

APÊNDICE D

INDICADORES DE CONTROLES EM RELAÇÃO AO TEMPO DE APLICAÇÃO

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
CNT.	Controle	Processo sistemático por meio do qual os gerentes regulam as atividades organizacionais para torná-las compatíveis com as expectativas estabelecidas nos planos ,metas e padrões de desempenho.	Atividades de mensuração da performance em relação às metas e objetivos traçados.
CNT.PRIV	Controle Preventivo ou Feedforward	enfoca os recursos humanos, materiais e financeiros que fluem dentro da organização. Seu objetivo é assegurar que a qualidade dos inputs seja suficientemente alta para prevenir problemas quando a organização desempenha as suas tarefas.	Presença de atividades ou mecanismos de controle antes do início da atividade. Ex. atividades de seleção, pré-requisitos estabelecidos.
CNT.SMT	Controle Simultâneo	Avalia as atividades do trabalho atual monitorando-as em andamento. Inclui regras e regulamentos que norteiam as tarefas e o comportamento dos executores.	Relatórios parciais, fiscalização in loco, prestação de contas parciais.
CNT.FDB	Controle de Feedback	Este tipo de controle enfoca o resultado final da produção ou serviço depois que a tarefa está cumprida. Algumas vezes chamado de pós-ação ou controle de output.	Relatórios finais, fiscalização in loco, prestação de contas final. Pesquisa de avaliação, reunião para balanço e encerramento.

APÊNDICE E

INDICADORES DE CONTROLES EM RELAÇÃO À FORMA

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
CNT.BRC	Controle Burocrático	É constituído de mecanismos formais tais como a utilização de regras, políticas, autoridade hierárquica, documentos escritos e sistemas de recompensa para influenciar ou avaliar o desempenho. Este tipo de controle confia no valor cultural tradicional do controle de cima para baixo	-Regras e procedimentos para padrões de desempenho; -sistemas de controle gerencial de natureza quantitativa que medem o desempenho periodicamente através de orçamentos, relatórios financeiros e administração por objetivos; -hierarquia de autoridade que confia em uma autoridade central que controle por meio de supervisão direta; -seleção e treinamento altamente formalizados.
CNT.DEC	Controle Descentralizado	É baseado em valores sociais, tradições, crenças compartilhadas e confiança para se cumprir as metas organizacionais. As informações, metas e valores são partilhadas entre gerentes e controlados, em substituição das regras e procedimentos, contando com o comprometimento e envolvimento de todos.	cultura organizacional coerente com as metas da organização, o trabalho em equipe que supõe definição de normas e controle de pares, o auto controle através de padrões internos de desempenho. Canais de informação partilhados, reuniões para tomada de decisão.

APÊNDICE F

INDICADORES DAS ETAPAS DO PROCESSO DE CONTROLE

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
CTR.PAD	Estabelecimento de padrões de desempenho	são definidas metas para que os executores do programa que incluem um padrão de desempenho com o qual se comparam as atividades dos executores.	Metas de desempenho, relacionando quantidade, qualidade e tempo.
CTR.MED	Medição do desempenho atual	diz respeito ao estabelecimento de medidas quantitativas ou qualitativas que podem ser revistas periodicamente para o estabelecimento do desempenho real.	Indicadores que determinam a qualidade, a quantidade, relacionadas ao tempo de forma quantificada.
CTR..CMP	Comparação do desempenho com padrões	esta etapa refere-se a comparação explícita das atividades reais com padrões de desempenho; quando o desempenho está abaixo dos padrões é necessário buscar as causas do problema.	Relatórios de acompanhamento..
CTR.FED	Feedback	trata-se de promover ações corretivas a partir das mudanças verificadas no processo para garantir os padrões aceitáveis.	Tomada de ações corretivas.

APÊNDICE G

INDICADORES DAS CARACTERÍSTICAS DE UM SISTEMA DE CONTROLE EFETIVO

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
SCT.CPE	Compreensibilidade	Baseado em indicadores qualitativos e quantitativos adequados bem definidos	Presença de indicadores mensuráveis, envolvidos cientes dos indicadores; interpretações homogêneas
SCT.CPA	Compatibilidade estrutural	Fornecendo informações claras que apontem aqueles que são realmente capazes de utilizar a informação produzida e de avaliar se as metas e objetivos estão ou não sendo atingidas.	Reporte de deficiências direto aos responsáveis pela tomada de medidas corretivas.
SCT.AGL	Agilidade	Capacidade de o mais rápido possível relatar desvios de padrão e performance.	Controles simultâneos ativos, relatórios de acompanhamento, fiscalizações no decorrer do programa, rotinas de repasse de informações no decorrer do programa.
SCT.ECN	Economicidade	Ser dirigido às atividades críticas para o sucesso da rede inter-organizacional.	Mecanismos de controle focalizados nas atividades críticas.
SCT.FLX	Flexibilidade	capazes de se adaptar as constantes mudanças ambientais que afetam as organizações e seus processos	Relato ou comprovação de alterações nos indicadores ou processos de controle,
SCT.CNS	Consistência	Estar relacionado aos padrões e performance planejada e permitir a identificação de suas causas e não apenas de seus sintomas,	Foco nos padrões e performance esperados; Relatórios com indicação de causas das deficiências,

APÊNDICE H

FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

ENTREVISTA COM IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DE 1998

- 1- Qual a sua função na implementação do programa?
- 2- Como foram estabelecidas as definições sobre o programa?
- 3- Para quem são delegadas as atividades?
- 4- Como são estabelecidas as relações com a sudene?
- 5- Como se deu o processo de coordenação do programa?
- 6- Neste programa houve algum mecanismo de incentivo?
- 7- Quais foram os objetivos e metas do programa de alfabetização de jovens e adultos neste estado?
- 8- Qual a autonomia dada a esta organização na execução do programa?
- 9- De que maneira os valores, metas, objetivos e padrões de conduta foram compartilhados?
- 10- De que maneira foram feitas as comunicações e com que frequência?
- 11- Como se deu o processo de negociação com a Sudene?
- 12- Esta organização participou de alguma avaliação feita entre as organizações-membro uma sobre as outras ou sobre a agência central?
- 13- Esta organização participou de alguma estrutura composta por representantes de cada organização, qual a sua função?
- 14- Como se deu o partilhamento de informações?
- 15- Como se deu o processo de controle?
- 16- O programa foi executado por esta organização ou foi delegado a outra ?

APÊNDICE I

FOLHA DE SUMÁRIO DE DADOS CODIFICADOS

ECE	002	As definições sobre o programa a gente já recebeu da Sudene em linhas gerais	RIO.CJT	CNT.BRC	MEC.COM
ECE	003	Nós elaboramos um projeto a partir das orientações que foram encaminhadas pela Sudene	RIO.CJT	CNT.BRC	MEC.CTS
ECE	005	Nós definimos apenas um crede (Centro Regional de Desenvolvimento da Educação), para trabalhar o CREDE 8 de Baturité	RIO.DIN		
ECE	007	A gente definiu que seria trabalhada a região de Baturité porque as vezes a própria região já tinha um trabalho específico e desenvolvia bem o trabalho de educação de jovens e adultos	RIO.DIN		
ECE	008	Na realidade a sudene deu esta autonomia de escolher a região que a gente quisesse	RIO.DIN		
ECE	009	Nós definimos seis municípios e fizemos inicialmente a capacitação dos monitores e coordenadores	RIO.DIN		
ERN	010	(mecanismo de incentivo) não, em termos de alcançar uma meta x não, não tinha isso não	MEC.INC		
ERN	011	Ele tinha esse contato com o George da Secretaria da Agricultura e os contatos maiores ele que mantinha com a Sudene	MEC.COM		

Obs. Parte de trechos de entrevistas codificados pela autora em planilhas do aplicativo excel.

APÊNDICE J**FOLHA DE SUMÁRIO ANALÍTICA**

MEC. COM	Mecanismos de comunicação predominantemente formais e hierarquizados. Fazem parte dos mecanismos de comunicação do programa analisado, o contato telefônico e reuniões de planejamento, sobretudo nos momentos iniciais da formalização convênio e nos momentos finais da prestação de contas. Todo o processo é permeado pela elaboração de relatórios, ofícios e fax que comunicam decisões sobre os ajustes operacionais ou pleitos apresentados e ainda convocam para reuniões ou solicitam informações, justificativas e correções. As comunicações não são consideradas constantes ao longo do processo . Apenas um dos entrevistados relatou manter contato constante com a SUDENE. Contudo, existe neste caso um diferencial a ser ressaltado que é relativo à proximidade física, já que a coordenação do programa em Pernambuco esteve instalada no próprio edifício sede da SUDENE.
----------	---