

CAPACIDADE DE GESTÃO: COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL

Sheila Cristina Tolentino Barbosa¹

1 INTRODUÇÃO

A implementação, como fase do ciclo de políticas públicas, consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados. Este desafio é potencializado pela crescente complexidade no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo em função dos pontos de contato entre diferentes temas objetos destas políticas. Neste sentido, observa-se que um determinado objetivo de política pública interfere em diversas jurisdições ou sofre interferência delas (O'Toole Jr., 1996). Significa dizer que o processo de implementação de políticas públicas pode envolver atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, *expertises* e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e suas formas de interação influenciam em seu desempenho.

Além das diversas organizações que compõem a estrutura do governo federal, os mencionados arranjos para implementação de políticas públicas podem incluir órgãos dos entes federados, assim como organizações privadas e do terceiro setor. A inclusão de tais organizações nesses arranjos constitui tendência atual, no sentido de obter o melhor das competências de cada setor e promover ações complementares para resolver problemas públicos, ou melhor, para maximizar o bem-estar da sociedade.

Esse raciocínio está ancorado na ideia de que o Estado tem capacidade superior de arrecadação de recursos necessários à solução dos problemas públicos, bem como o setor privado e o terceiro setor possuem maior capacidade para a produção e a entrega de bens e serviços (Salomon, 2002).

São as relações interorganizacionais delineadas pela participação desses diversos atores estatais e não estatais que traçam os contornos da complexidade do processo de implementação e que demandam um intenso esforço de coordenação interorganizacional para a efetiva transformação das políticas públicas em resultados.

Admitida a necessidade das ações conjuntas do público e do privado, bem como do público e do terceiro setor, para a melhor solução dos problemas públicos, ideia expressa em textos que tratam da reforma do Estado no Brasil, a exemplo de Pereira e Spink (1998), a discussão passa a girar em torno de quais são, então, os meios mais adequados à promoção dessa ação conjunta e otimização da sinergia por ela pretendida. Ou seja, o foco da discussão passa a ser qual o tipo de administração adequada para gerir esta ação conjunta, se seria um modelo de gestão tradicional baseado em autoridade e controle ou seria uma gestão baseada na cooperação (Palumbo, 1998; Hill, 2009; Salomon, 2002).

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Nos anos recentes, o tema das políticas públicas em rede foi largamente abordado a partir do conceito de governança, que possui como ponto de partida os mesmos contextos adotados na análise da coordenação interorganizacional, embora representem, a governança e a coordenação, conceitos distintos entre si.

A governança faz referência à regulação de relações, por meio de mecanismos que incluem a autoridade e a sanção governamental, mas vão além delas, enquanto o conceito de coordenação interorganizacional faz referência a meios de promoção da cooperação (Daft, 1999). Para Kooiman (2003), a necessidade da coordenação tem origem no processo de divisão do trabalho, na diferenciação funcional e na especialização que ocorrem na separação da tomada de decisões da sua respectiva implementação.

A coordenação pode ser vista, portanto, como um aspecto da governança, mas não representa, ela própria, a totalidade do termo governança. A coordenação revela-se útil em um contexto de complexidade societal como processo de integração de atores separados, mas interdependentes, que, de algum modo, precisam adaptar-se uns aos outros, apesar de possível antagonismo entre eles. (Kooiman, 2003).

Nesse sentido, a questão central levantada por Klijn (2005) é: como organizar a implementação de políticas públicas e a entrega de serviços públicos com o fragmentado arranjo de organizações envolvidas? Considerando, ainda, a tendência de um estado que não executa ele mesmo a política pública, mas apenas atua como sistema de integração no qual as políticas públicas e a prestação de serviços públicos são produzidas e entregues por outras organizações contratadas, lucrativas ou não. O cerne desse processo de integração é a coordenação da ação das múltiplas partes.

A análise sobre a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais, aqui desenvolvida, está organizada em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 é apresentada a concepção da estrutura analítica. Na seção 3 são abordados os aspectos metodológicos da análise e discutidos dados da experiência recente no Brasil em relação ao processo de implementação de políticas públicas da área social. A seção 4 aprofunda a análise, com discussão específica sobre mecanismos de coordenação interorganizacional nesse processo de implementação. Na seção 5 constam as considerações finais resultantes da análise empreendida.

2 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DA COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Discutir as possibilidades e os limites da coordenação interorganizacional impõe estabelecer primeiramente o seu propósito. Para Pfeffer e Salancik (2003), ela deriva das mesmas exigências de controle de interdependência: as necessidades de acessar recursos, controlar resultados e evitar a dependência do ambiente, sobretudo externo.

Observa-se que existe uma variedade de perspectivas para abordar a análise da coordenação interorganizacional, aqui classificadas da seguinte forma:

- a) perspectiva estrutural – foco na formalização, complexidade (dispersão geográfica, número de atores envolvidos), direção e temporalidade dos relacionamentos;
- b) perspectiva de processo – foco na definição de etapas do processo de coordenação interorganizacional e no gerenciamento de interdependências sequenciais, paralelas e recíprocas;

- c) perspectiva do desempenho – foco na avaliação de resultados medidos por meio de indicadores de desempenho para produzir um certo padrão de resultados;
- d) perspectiva da consistência – foco na distribuição de competências e nas decorrentes sobreposições, lacunas e divergências na ação governamental;
- e) perspectiva política – foco na distribuição de poder e em tipos e volumes de participação.

Na perspectiva estrutural, as variáveis de interesse analisadas são relativas à formalização, à centralidade e à temporalidade das relações entre implementadores (estáveis ou dinâmicas), bem como as que indicam a verticalidade ou a horizontalidade destas relações. Por sua vez, a perspectiva de processo foca o gerenciamento das interdependências entre os implementadores que compõem o arranjo interorganizacional; tais interdependências podem ser sequenciais, paralelas e recíprocas. Já a perspectiva do desempenho foca os mecanismos utilizados para monitorar e otimizar o desempenho da implementação em busca de homogeneidade de resultados. Na perspectiva da consistência da ação estatal, o que se observa é a coordenação no sentido de minimizar falhas, tais como lacunas, incoerências ou superposições em ações de políticas públicas. E, finalmente, na perspectiva política, o foco está nos relacionamentos entre os implementadores em termos de oportunidades de participação e distribuição de poder no arranjo interorganizacional de implementação de políticas públicas.

A análise da coordenação organizacional, com base nas mencionadas perspectivas, tem a finalidade de viabilizar uma visão ampla do processo e apontar aspectos característicos da coordenação interorganizacional relacionados aos resultados de implementação.

3 A COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DA ÁREA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS RECENTES

Com o objetivo de apontar os aspectos característicos da coordenação de relações interorganizacionais para implementação de programas públicos federais, foi conduzida pesquisa qualitativa por meio de método comparativo, baseado em álgebra booleana e equações lógicas que permitem a identificação das condições ou configurações de condições que conduzem a um determinado resultado, neste caso, o sucesso ou o insucesso da implementação de programas públicos. Este método foi adotado em razão da capacidade da denominada análise qualitativa comparativa, ou QCA (do inglês *qualitative comparative analysis*), em lidar com a complexidade causal característica das ciências sociais (Ragin, 1987; Rihoux e De Meur, 2008).

Neste estudo, a qualidade de sucesso ou insucesso atribuída ao resultado da implementação foi arbitrada em razão dos percentuais físicos de implementação atingidos pelo programa ao final do período de vigência do Plano Plurianual (PPA). Mais especificamente, considerou-se como de sucesso o atingimento de valor igual ou superior a 80% da meta física de implementação.

Para viabilizar o processo de comparação das experiências de coordenação investigadas, uma estrutura analítica foi desenvolvida a partir das cinco perspectivas de análise, incluídos mecanismos e contextos de coordenação interorganizacional, os quais fazem referência à coordenação em contextos hierárquicos, de mercado, de associação solidária ou políticos.

Cabe esclarecer que no primeiro contexto, o hierárquico, a coordenação baseia-se na autoridade. No contexto de mercado, a coordenação dá-se com base na troca. Já na associação solidária,

a coordenação ocorre por meio do interesse comum. Por fim, no contexto político, a coordenação dá-se por meio da acomodação de interesses, nem sempre comuns e por vezes até mesmo conflitantes.

É importante destacar a centralidade do contexto político para discussão das interações entre os atores envolvidos na implementação de programas públicos, como observado por Câmara (2002), e como, de fato, é evidenciado pelos dados da pesquisa.

De modo sucinto, tratou-se de caracterizar a coordenação interorganizacional em dezesseis casos de implementação de programas públicos federais da área social, os quais foram selecionados entre programas prioritários do PPA 2004-2007, supostamente em melhores condições de implementação em termos de disponibilidade de recursos e de tomada de decisão. Condições estas que, em tese, colocam em destaque os efeitos da capacidade de coordenação e de gestão sobre o resultado da implementação.

Os dados que caracterizam o modo de coordenação e implementação de cada um dos programas selecionados foram coletados por meio de questionários e entrevistas com gerentes de programas, coordenadores de ações e implementadores dos âmbitos regional e local. Os múltiplos casos de implementação foram, então, descritos com base nas cinco perspectivas de análise anteriormente mencionadas e comparados entre si, de modo a identificar as condições ou as configurações de condições comuns nos casos de sucesso e insucesso da implementação de programas públicos federais.

Assim, olhando para a experiência brasileira dos anos recentes (a partir da organização do PPA 2004-2007), por meio da análise das variáveis relativas à coordenação interorganizacional, as que emergem como diferenciais para o sucesso da implementação são as indicadoras das relações no processo de tomada de decisão, ou seja as da perspectiva política. Essa constatação aponta a relevância dessa perspectiva e a necessidade de dar a ela mais atenção, como será discutido e explicitado adiante.

A relevância possivelmente é resultado de algo que ainda não atingiu um ponto de maturação no processo de implementação de políticas públicas, como aparentemente já ocorre na perspectiva estrutural, pois, como se verá a seguir, os aspectos estruturais relacionados à complexidade, por exemplo, não se mostram significantes na explicação do sucesso, já que ocorrem em padrão comum em todos os casos analisados. Mas isso não significa, em absoluto, dizer que são fatores que podem ser negligenciados, ainda que não constituam aspectos diferenciais para o sucesso ou o insucesso da implementação.

Na explicação do sucesso da implementação resultante da análise com todas as variáveis, a equação de resultados aponta como condições de sucesso a presença das relações com gerentes de programa dos tipos “troca de informações e decisões conjuntas”, ou relações com coordenadores de programa dos tipos “relação de subordinação e relações de troca de informações”, ou, ainda, a presença de alguma discricionariedade no processo decisório.

O resultado da análise comparativa deixa claro que o modo de participação apontado pelas variáveis indicadoras dos relacionamentos e a distribuição ou o compartilhamento de poder indicados pelas variáveis relativas ao processo decisório são fatores decisivos na implementação de programas públicos.

De modo coerente, a ausência de participação e de compartilhamento de poder estão presentes na explicação do insucesso. Os casos de insucesso explicitam que a ausência de relações com os demais implementadores é o fator diferencial, pois aparece nas suas várias combinações causais. Nestas combinações estão presentes as seguintes condições: relação de subordinação e ausência de relações com os gerentes de programas, ausência de discricionariedade na distribuição de recursos,

ausência de mecanismos de coordenação dos tipos mecanismos de decisão e negociação e unidades e funções de coordenação, bem como ausência de influência de grupos de interesse. Note-se que a influência de grupos de interesse não constitui fator de sucesso, mas sua ausência, associada à ausência de relações com os demais implementadores, estão presentes na explicação do insucesso.

Nos poucos casos em que foi reportada a influência de grupos de interesse, sua ocorrência está na indicação de beneficiários ou na alocação de recursos financeiros. Essa aparente contradição – a ausência de influência de grupo de interesses estar na explicação do insucesso, mas sua presença não estar na explicação do sucesso – pode ser explicada pela complexidade causal detectada na análise, ou seja, são as combinações de condições a explicação do resultado, e não a presença ou a ausência de uma condição isolada, pois de acordo com os dados da pesquisa, ocorre que a ausência dos grupos de interesse somente é diferencial para o insucesso quando combinada com a ausência de relações entre os demais atores.

Na explicação do insucesso da implementação, são apontadas a baixa participação pela ausência tanto de relacionamentos quanto de mecanismos de coordenação que viabilizem tal participação, bem como a ausência de discricionariedade no processo decisório como decorrência da baixa participação dos demais implementadores no processo de coordenação interorganizacional da implementação.

É intrigante notar que, apesar da mencionada indicação de baixa interação entre o nível federal e os demais implementadores, sobretudo com o nível municipal, os achados da pesquisa apontam como relevantes os aspectos de participação na explicação do sucesso da implementação.

Não há, nos dados da pesquisa, base para uma explicação consistente sobre essa aparente contradição entre as evidências de baixa interação e o fato de a participação ser um fator que contribui para o sucesso da implementação. Uma explicação para isso seria tarefa para estudos futuros, mas possivelmente pode estar relacionada ao que Frey (2000) apontou como sendo um movimento de expansão democrática no sentido da construção de uma participação social mais consistente, ou seja, a mencionada participação não é ainda algo consolidado, mas está em um movimento e as indicações da sua relevância já se fazem notar nos dados da pesquisa.

A coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos sociais no Brasil é caracterizada por um padrão de contornos hierárquicos, em razão das instituições que estabelecem o modo de operação governamental – ou seja, por determinações constitucionais, diretivas ou operacionais –, que vão desde a determinação da supremacia do interesse público e a definição da estrutura formal de coordenação dos planos da ação estatal até os modos de operação dessas ações. Dito de outra forma, tem-se um modelo de gestão notadamente baseado na autoridade.

Do ponto de vista estrutural, a coordenação interorganizacional é caracterizada pela complexidade de relações tipicamente formalizadas. No entanto, observou-se que esta complexidade não é determinante do sucesso ou do insucesso da implementação. A coordenação, nesta perspectiva, apresenta caráter estável e estrutura vertical, embora estejam presentes alguns traços de horizontalidade e ainda de dinamismo, ou mesmo instabilidade em arranjos para implementação de políticas que conferem autonomia a governos estaduais ou locais para aplicação dos recursos em projetos.

Quanto à perspectiva de processo, tem-se que a coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais caracteriza-se, em grande parte, pelo gerenciamento de interdependências

paralelas e sequenciais, coordenadas por planos e padronização, coerentemente ambientadas em um acentuado contexto hierárquico e formalizado. Além disso, permanecem a ser mais visivelmente exploradas as interdependências recíprocas, comumente encontradas em contextos de associação solidária que, ao mesmo tempo em que, de acordo com a literatura internacional, podem oferecer ganhos de sinergias, provavelmente exigiriam muito mais em termos de coordenação interorganizacional.

Parece provável que a situação verificada associa-se a padrões de implementação que vêm se reproduzindo ao longo do tempo, no estabelecimento das políticas públicas como sistemas (políticas que estão em torno de um mesmo tema e partilham estruturas comuns, como as relativas a trabalho, saúde e educação) e padrões potencialmente modificáveis gradativamente, em longo prazo, por pressões externas relacionadas ao conteúdo e ao desempenho da implementação.

Por sua vez, na análise da perspectiva do desempenho, o que sobressai é o fato de que existem diretrizes que dizem focar o desempenho, com estabelecimento de indicadores e metas a serem atingidas, mas a coordenação interorganizacional em prol do desempenho permanece incipiente em função de um monitoramento ainda frágil, que assume feições muito mais de controle *ex ante* e *ex post* do que de uma coordenação que proporciona ajustes concomitantes do desempenho, por meio de um monitoramento efetivo. A razão para isso possivelmente está no fato de que, no Brasil, a adoção do planejamento da ação estatal orientado para resultados é uma experiência relativamente recente, na qual muito da sua efetiva aplicação está para ser consolidada na práxis das ações estatais.

Na perspectiva da consistência da referida ação estatal, a coordenação interorganizacional é perceptível e parece operar muito mais no âmbito institucional, visto que a pesquisa sugere que os indícios de lacunas, incoerências e sobreposições relacionadas aos programas públicos federais constituem falhas cujas origens estão em arranjos institucionais. Os esforços de coordenação nesta perspectiva são orientados pela participação dos atores envolvidos na implementação, ou, ainda, da sociedade civil organizada no apontamento das mencionadas falhas de coordenação. Neste ponto, destaca-se o contexto político na coordenação interorganizacional da implementação, uma vez que, por meio da participação e da necessidade de acomodação de interesses, tais falhas são apontadas para a efetiva correção, mediante negociações e decorrentes ajustes institucionais.

Discutidos os achados nas perspectivas de análise da coordenação interorganizacional, seguem análises relacionadas aos mecanismos de coordenação interorganizacional que se manifestam nos dados dos programas pesquisados e sua relação com os achados das perspectivas de análise abordadas.

4 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS

Em relação aos mecanismos de coordenação que explicam o sucesso na implementação, a análise comparativa indicou que são relevantes para o sucesso a presença de mecanismos de decisão e negociação, de assessoria comum ou os sistemas de planejamento e sistemas de informação, embora não seja nenhum deles isoladamente necessário ou suficiente. Ou seja, nenhum deles aparece sozinho como responsável pelo sucesso e nenhum aparece em todas as configurações que resultam em sucesso.

Ao mesmo tempo, a análise comparativa para explicar o insucesso, levando em conta as mesmas variáveis, não apresenta minimização lógica possível. Isso significa dizer que não é possível, a partir dos dados da pesquisa, determinar que condições relativas aos mecanismos de coordenação

são diferenciais para o insucesso da implementação. Não é possível afirmar, mesmo por analogia, que a situação oposta à verificada na explicação do sucesso para tais variáveis seja uma explicação válida para o insucesso. Eis o porquê de, consoante as condições de necessidade e suficiência encontradas na análise, afirmar-se quais deles são relevantes e não determinantes do sucesso na implementação.

Outro dado interessante a esta análise é o fato de que, em apenas um dos casos pesquisados, foi indicada a presença de mecanismos de incentivo no processo de implementação. Essa situação pode estar atrelada à verificação de que o controle de desempenho por parte dos implementadores não é algo consolidado, sendo a utilização de sistemas de incentivo uma alternativa para o incremento do desempenho.

A aplicação dos mecanismos de coordenação apresenta configurações diversificadas, tendo como núcleo comum os mecanismos de comunicação e os sistemas de informação.

Entre as mencionadas possibilidades de coordenação a serem exploradas, os resultados da pesquisa sugerem que a perspectiva política apresenta maior poder de explicação do sucesso e do insucesso dos processos de implementação estudados, já que são as variáveis indicadoras, a ela associadas, aquelas que se apresentam como diferenciais tanto na análise do sucesso quanto do insucesso da implementação. Desta forma, é relevante a discussão do modo de participação – destacando-se, de forma clara, que este conceito não se restringe tão somente à participação social externa ao governo, pois se mostrou relevante o modo de participação dos próprios implementadores nas decisões e ações de implementação dos programas.

Além disso, os dados da pesquisa sugerem a importância de se desenvolver a qualidade dos relacionamentos para implementação de políticas públicas. Neste sentido, tem-se como proposição, a ser analisada por futuras pesquisas, a promoção do compartilhamento de valores e referências comuns, como apontado por Jobert (2004), indo além do estabelecimento de instituições formais de participação, da determinação de ações ou da mera aquisição de produtos e serviços.

De fato, os resultados da pesquisa permitem inferir que mais relevante que a discussão da necessidade ou não da hierarquização nos arranjos interorganizacionais de implementação de políticas públicas é a discussão de como equilibrar as necessidades relativas à distribuição de discricionariedades, a participação e a acomodação de interesses dos atores envolvidos no processo de implementação, mesmo em contextos hierárquicos. Neste sentido, tal discussão é indicada como agenda de pesquisas adicionais.

Finalmente, no que diz respeito aos mecanismos de coordenação interorganizacional, conclui-se que a própria instrumentalidade da gestão é limitada a alguns poucos desses, visto que se observa a subutilização ou não utilização de muitos dos mecanismos possíveis na coordenação interorganizacional para implementação de programas públicos. Dos oito mecanismos pesquisados, apenas os de comunicação e os sistemas de informação são combinados na maioria dos casos; já o mecanismo de sistema de incentivo é o menos utilizado, com apenas uma ocorrência entre os casos pesquisados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises aqui reportadas revelam um padrão de coordenação hierárquica e apontam fragilidades que indicam a importância de olhar para além da formulação e do planejamento, inserindo a discussão da gestão da implementação na agenda de pesquisa nacional.

Considerando a implementação caracterizada pelos extremos na distribuição de competências – ou seja, significativa autonomia nas políticas formatadas como estruturas de financiamento e maior direcionamento nas formatadas como sistemas consolidados; por exemplo, as políticas das áreas de educação, saúde, assistência social e geração de trabalho, emprego e renda –, pensar formatos intermediários que incluam, por exemplo, a utilização de mecanismos de coordenação que promovam não somente a comunicação e as interações de cima para baixo e também de baixo para cima e horizontalmente seria um exercício pertinente a pesquisas que possam investigar alternativas de gestão e coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos.

O inevitável questionamento em relação à mencionada autonomia na distribuição de competências é relativo ao resultado das opções de coordenação fornecidas pela dicotomia entre direcionamento e autonomia nas especificidades do contexto brasileiro, pois estabelecer controle sobre o desempenho dos atores envolvidos implica absorver parcelas de autonomias destes atores, uma vez que seu desempenho seria definido e controlado de forma compartilhada. Já a viabilidade de maior autonomia tem outras consequências; a mais relevante é a fragilidade da coordenação direcionada pelo foco no desempenho. O ponto de interesse nesta dicotomia está na busca do equilíbrio entre direcionamento federal das políticas públicas e manutenção da autonomia dos entes federados. Isso porque, se de um lado, o maior direcionamento, próprio das políticas públicas organizadas em forma de sistemas como as das áreas de saúde, educação e trabalho, está relacionado a um maior controle do processo de implementação, de outro, as autonomias conferem maior “responsividade” por parte dos atores envolvidos e maior legitimidade ao processo.

Ainda em relação ao desempenho da implementação, diante da observada limitação da coordenação interorganizacional nesta perspectiva, destaca-se como relevante a discussão da relação entre coordenação interorganizacional e efetividade dos desempenhos de implementação planejados. Tal discussão é proposta com o objetivo de lançar luzes sobre possíveis direcionamentos e contribuições da coordenação interorganizacional na tradução dos planos em resultados, ou seja, significa olhar além da formulação e do planejamento para compreender o papel da gestão no desempenho das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

- CÂMARA, L. M. Breves notas sobre o modus operandi do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-Lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 797-809, set.-out. 2002.
- DAFT, R. L. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.
- HILL, M. **The public policy process**. 5th ed. London: Pearson Longman, 2009.
- JOBERT, B. **Estado, sociedade, políticas públicas**. Santiago: LOM, 2004. (Série Universitária).

- KLIJN, E.-H. Networks and interorganizational management: challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management. *In*: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. (Eds.). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.
- KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage Publications, 2003.
- O'TOOLE JR., L. J. Rational choice and the public management of interorganizational networks. *In*: KETTL, D. F.; MILWARD, H. B. (Eds.). **Public management**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- PALUMBO, D. J. **Public police in America: government in action**. 2nd ed. Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 1998.
- PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- RAGIN, C. C. **The comparative method**. Berkley: University of California Press, 1987.
- RIHOUX, B.; DE MEUR, G. Crisp-set qualitative comparative analysis (CsQCA). *In*: RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (Eds.). **Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques**. Thousand Oaks; London: Sage, 2008. p. 33-68.
- SALOMON, L. M. **The tools of government: a guide to the new governance**. New York: Oxford University Press, 2002.