



Qualis B4 ISSN: 2675-0236

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

## Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social



### Coordenação e articulação nas políticas públicas para o semiárido brasileiro

Coordination and articulation in public policies for the brazilian semi-arid region

ARK: 44123/multi.v6i11.735

Recebido: 09/08/2022 | Aceito: 26/04/2024 | Publicado on-line: 20/06/2024

#### Luane Sousa Aguiar<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-5727-6388>  
Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil  
E-mail: luane.aguiar7@gmail.com

#### Armando Fornazier<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-6707-9601>  
 <https://lattes.cnpq.br/5876324024756973>  
Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil  
E-mail: fornazier@unb.br

#### Mauro Eduardo Del Grossi<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-0091-0701>  
 <http://lattes.cnpq.br/7311193008631856>  
Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil  
E-mail: delgrossi@unb.br



### Resumo

O campo dos estudos referentes à avaliação das políticas públicas ainda é recente, devido à fragmentação organizacional e temática do tema. O presente artigo tem por objetivo evidenciar a importância e a necessidade da articulação e da coordenação para as políticas públicas, a fim de viabilizar tanto a concepção das políticas como a sua implementação. Para tanto, o estudo tem como base o Projeto Dom Helder Câmara, em específico a fase II do PDHC na etapa de implementação do programa, na qual a articulação e a coordenação se tornam fundamentais para o êxito das políticas públicas, em especial na região semiárida brasileira, em razão de suas especificidades e contexto histórico.

**Palavras-chave:** Coordenação. Articulação. Políticas públicas. Semiárido.

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/UnB) e Tutora EaD na Faculdade de Tecnologias da Confederação Nacional da Agricultura - CNA. Possui mestrado em Agronegócio (PROPAGA/UnB), com Graduação em Gestão do Agronegócio pela Universidade de Brasília e Licenciatura em Pedagogia. Atualmente, é integrante do Grupo de Pesquisa sobre Institucionalismo Histórico (GPInH).

<sup>2</sup> Professor Adjunto da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília - FAV/UnB. Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Doutor em Desenvolvimento Econômico (IE/UNICAMP) com Estágio de Doutorado em Wageningen University (Países Baixos). Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEPAN/UFGRS). Graduação em Agronomia pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

<sup>3</sup> Professor associado da Universidade de Brasília, na Faculdade UnB Planaltina, integrante dos Programas de Pós-Graduação em Agronegócios - PROPAGA e em Gestão Pública - PPGP. Possui Pós-doutorado em medidas de segurança alimentar pela FAO. Orientou dezenas de estudantes, e publicou vários livros, capítulos de livros e artigos em periódicos indexados.

## **Abstract**

*The field of studies related to the evaluation of public policies is still recent, due to the organizational and thematic fragmentation of the subject. This article aims to highlight the importance and necessity of articulation and coordination for public policies, in order to enable both the conception and implementation of these policies. To this end, the study is based on the Dom Helder Câmara Project, specifically phase II of the PDHC in the program's implementation stage, where articulation and coordination become fundamental for the success of public policies, particularly in the Brazilian semi-arid region, due to its specificities and historical context.*

**Keywords:** *Coordination. Articulation. Public policies. Semi-arid.*

## **1. Introdução**

O estudo das políticas públicas tem ganhado cada vez mais espaço no campo da administração pública, evidenciado, principalmente, pelo crescimento dos esforços concentrados nas pesquisas, nas últimas décadas no Brasil. Entretanto, o campo das políticas públicas ainda é caracterizado como incipiente, devido a sua fragmentação organizacional e temática, ou seja, os estudos relativos à implementação e coordenação ainda são pouco explorados (LOTTA, 2010).

No que se refere as políticas públicas para as regiões semiáridas possuem um contexto histórico que se iniciam por volta de 1723, não por existir política de secas efetivas, mas por representar o período em que a sociedade e governos obtêm o conhecimento do problema por meio do primeiro registro oficial da seca, crises hídricas e forte desigualdade social presente nesse território (Santos, 2014). Com esse cenário, tem-se a necessidade de ampliar e consolidar a iniciativa de desenvolvimento para o semiárido com a inclusão efetiva de diferentes setores, como estratégia para tornar as políticas articuladas e eficientes (PÉREZ-MARIN, 2017). Contudo, além da fase de implementação, fatores como articulação e coordenação são imprescindíveis para que uma política pública possibilite maiores ganhos para a sociedade.

Em termos administrativos, tem-se o papel da coordenação, conhecida pelo conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais, políticos e burocratas, de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes (RUA, 2005). Em complemento, para que uma política pública seja realmente eficaz, é necessária a articulação do setor público com a sociedade civil e o setor privado, a fim de viabilizar tanto a concepção das políticas como a sua implementação, de forma que elas se aproximem mais dos interesses e das necessidades da população (MAFRA; NAVES, 2009) e, conseqüentemente, se obtenha o sucesso esperado nos projetos de desenvolvimento.

Por fim, realiza-se uma análise de um caso de ação pública voltada para o semiárido, o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), que tem por objetivo contribuir para a redução da pobreza rural e das desigualdades no semiárido, mitigando os efeitos causados pelas condições climáticas adversas, por meio da integração de políticas públicas federais e estaduais, aplicando a essa política, os conceitos de articulação e coordenação.

Portanto, o estudo consiste na pesquisa bibliográfica, principalmente, referente aos conceitos e às definições de coordenação e articulação de políticas públicas, mais especificamente da fase de implementação, e no diálogo com as políticas públicas para o Semiárido brasileiro, destacando a importância de tais

ações para o sucesso da ação pública, no caso desse estudo, aliada ao levantamento documental de informações referentes ao PDHC.

## 2. Políticas públicas: conceitos e definições

As políticas públicas surgem por meio dos seus precursores, considerados fundadores da área de políticas públicas, como Harold Dwight Lasswell (1956), que desenvolveu a expressão *policy analysis*, em 1930, com o objetivo de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, e como forma de estabelecer uma rede entre os cientistas sociais, os grupos de interesses sobre esse estudo e o governo (SOUZA, 2003).

Posteriormente, em 1965, David Easton definiu as políticas públicas como uma relação entre formulação, resultados e ambiente, na medida em que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam os resultados e efeitos (FREY, 2000).

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se sintetizar, de forma mais evidente, que a política pública possibilita a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que ele de fato tem feito. Nesse processo, Souza (2003) destaca que política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também as fases de implementação, execução e, posteriormente, avaliação.

Em termos de análise de políticas públicas, tem-se uma parte da literatura que a percebe como um ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico (SOUZA, 2003), denominado de ciclo de políticas públicas, e a divide em quatro fases centrais: a **agenda**, a **formulação**, a **implementação** e a **avaliação**. Considerando os objetivos do presente estudo, o referencial teórico aqui apresentado tratará de forma mais específica da fase de implementação de políticas públicas.

Para Raeder (2014), o ciclo de políticas públicas apresenta-se como uma ferramenta analítica instrumental que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as seqüências se alternem e as fases se misturem.

A implementação da política, a terceira etapa do ciclo de políticas públicas, é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior.

Por fim, é importante ressaltar que o ciclo de políticas abordado nesta pesquisa consta apenas para detalhar e ilustrar as fases de uma política pública, a fim de compreendê-las, e possibilitar o foco na implementação do Projeto Dom Helder Câmara, fase II principalmente considerando que na realidade elas não possuem marco fixo e podem ser alternadas e mescladas, a depender das especificidades de cada política pública. Ressalta-se que, a fase II do Projeto a ser analisada ao longo deste estudo, dar-se por tal coincidir com a data da pesquisa realizada, possibilitando acompanhamento das ações e dos atores envolvidos.

### 2.1 Implementação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas tem sido foco de grandes discussões tanto no meio acadêmico quanto na Administração Pública de todas as esferas, embora ainda não se possa dizer que haja consenso sobre esse processo (FERNANDES *et al.*, 2013).

Conforme Ávila *et al.*, (2013, p. 9),

A implementação é conhecida como um processo complexo e decisivo para o sucesso das políticas públicas. A diversidade de atores, tanto formais como informais, normalmente envolvidos no processo, caracterizam a complexidade. A relação direta com os direitos, produtos e serviços destinados aos cidadãos e, conseqüentemente, com o resultado da ação pública, configuram seu aspecto decisivo.

Diante dessa questão, Silva & Melo (2000) afirmam que a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam concretizadas visando à obtenção das metas que foram definidas no processo de formulação das políticas. Com base “em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento” (SILVA; MELO, 2000).

A literatura apresenta diferentes concepções sobre como esse processo se dá, considerando, de forma central, quem toma as decisões dentro do processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas (*top-down*), ou se elas são reconstruídas a partir de baixo (*bottom-up*). A questão que está em jogo é sobre quais atores têm influência no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas (LOTTA, 2010).

Deve-se destacar a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um *mix* fortemente diferenciado de agentes.

Barrett (2004) afirma que, historicamente, à medida que os estudos na área avançaram, passou-se a perceber alguns fatores que levavam o processo de implementação a falhas. Esses fatores foram estudados por autores como Pressman e Wildavsky (1973), Gunn (1978), Sabatier e Mazmanian (1979), entre outros, que chegaram basicamente às seguintes conclusões:

- Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas, o que leva a interpretações diferentes na ação.
- Muitos atores e agências são envolvidas na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação.
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação.
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.

Dessa forma, nota-se a influência de diversos atores sobre o processo de implementação e a importância de estudar esse processo dentro das políticas públicas, como fator primordial para avaliação das ações previstas, tendo em vista que esses fatores, acima descritos, influenciam em sua eficácia (LAZIN, 1994).

Tem-se a evidência de que a interação entre o nível nacional e o local é criticamente importante para moldar os programas realizados no âmbito local. A exemplo, o federalismo brasileiro, destaca-se por afetar os incentivos e as oportunidades para moldar a implementação de políticas, como o poder de coordenação do governo federal. Desse modo, Pierson (1995) analisa a relevância de uma instituição específica, o federalismo, e suas conseqüências para a implementação de políticas sociais.

Do ponto de vista das políticas sociais, o autor enfatiza que as iniciativas de política tendem a ser altamente interdependentes, porém modestamente

coordenadas, gerando diferentes resultados: competição, projetos independentes com objetivos sobrepostos, ou cooperação, no caso de fins que não podem ser obtidos isoladamente. Em suma, o autor destaca que as regras institucionais de sistemas federais têm grandes consequências na implementação de políticas sociais.

À luz desses conceitos, cabe citar dois modelos de implementação de políticas públicas, que Secchi (2013) extraiu da obra de Mazmanian Sabatier (1979), são eles: (a) *top-down* e (b) *bottom-up*. No primeiro modelo há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação; baseia-se em uma abordagem funcionalista e tecnicista, que entende que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um esforço administrativo banal; nesse caso a implementação ocorre de cima para baixo. Já o modelo *bottom-up* preconiza maior atuação de burocratas e redes de atores, tanto na concepção, como na execução das políticas; nesse caso a implementação ocorre de baixo para cima.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas, desse modo, não seguiria uma lógica racional absoluta *top-down*, mas seguiria uma racionalidade limitada, por vezes contraditória, decorrente do jogo entre vários atores. Em outros termos, as decisões e o comportamento dos atores só podem ser compreendidos e explicados pelas limitações impostas pela própria característica das relações entre os atores.

Além disso, é enfatizado que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova (SECCHI, 2013).

Um ponto importante na fase de implementação é o consenso acerca das metas e dos objetivos, já que metas são entendidas como um objetivo de forma quantitativa, e objetivo tem como conceito geral o propósito, ou seja, o ponto que se pretende alcançar. Essas definições são importantes, tanto para aqueles que executam a política como para os que a formulam.

Outra importante definição é defendida por Ávila *et al.* (2013), que consideram que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições. O projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários. O conceito permite trabalhar com a participação de atores externos às organizações públicas, fator geralmente negligenciado nas abordagens *top-down* e *bottom-up*. Isso permite introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação

## 2.2 Coordenação de políticas públicas

Coordenar constitui um processo técnico e político. Os melhores instrumentos burocráticos administrativos terão poucos resultados se faltar uma política estratégica direcionada (AVILA *et al.*, 2013).

De acordo com Rua,

A coordenação técnico-política é um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes; ou seja: não erráticos, não superpostos e não contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo (RUA, 2005, p. 1).

Assim, a coordenação dar-se a partir do momento que, nota-se há necessidade de esforço técnico e político demandando, um esforço dos atores em colaborarem entre si, nos processos da política pública.

Além disso, é importante ressaltar, que a coordenação de políticas públicas permite reduzir incertezas na interação entre os envolvidos, possibilitando a integração dos aportes especializados (VELARDE, 2007). Para Peters (2002), a coordenação permite: a) evitar ou minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas públicas; b) reduzir as inconsistências das políticas; c) assegurar prioridades de políticas e apontar a coesão e coerência entre elas; d) atenuar o conflito político burocrático e; e) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas. Assim, a coordenação pode possibilitar melhor gestão das políticas, auxiliando nos processos administrativos e políticos.

No espaço de ação pública, Cunill Grau (2005) resalta a importância de contar com um modo capaz de fomentar a articulação e promover a coordenação. Essa coordenação, segundo Peters (2002), pode variar em função do alcance obtido, e possui gradientes: desde um nível de “coordenação positiva”, na qual há o reconhecimento dos atores e a disposição para cooperar, passando pela “integração das políticas”, que implica a articulação de ideias, procedimentos e estruturas dos envolvidos, até o que o autor denominou de “estratégia de governo”, que envolve o tipo de coordenação mais completa e se vincula a processos conjuntos de elaboração das políticas, num marco de plataforma compartilhada, acerca de questões de caráter macro, tais como o desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse sentido, as diferenças entre os atores podem possibilitar ganhos produtivos para a gestão do Projeto, mas, por outro lado, é preciso compreender as complexidades e os desafios de uma gestão pública de forma integralizada, a fim de minimizar e reduzir eventuais incertezas e conflitos (PETERS, 2002).

É importante observar que a coordenação nas organizações públicas não se limita a um problema administrativo. Mais uma vez, devido ao ambiente político, “...políticas, estruturas organizacionais e ações administrativas do cotidiano organizacional são formadas através de uma batalha política na qual o presidente é somente um dos atores” (MARCH; OLSEN, 1989, p. 76-77). Ou seja, o dia a dia da Administração Pública “...baseia-se na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc.”. Assim a coordenação não se configura apenas como um problema técnico, mas um problema político (GARNIER, 2005, p. 1).

### **2.3 Articulação de políticas públicas**

O tema “articulação de políticas públicas”, comum em alguns setores públicos – como, por exemplo, na saúde e educação (PENSO *et al.*, 2013) –, nota-se que é ainda pouco desenvolvido nas publicações voltadas ao setor rural, especificamente quando se trata de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural no semiárido. Sabe-se que as políticas territoriais têm procurado realizar essa articulação nas regiões rurais, entretanto, observa-se, nas análises, dificuldades, por parte das políticas territoriais, em implantar a articulação de políticas.

Embora existam exemplos práticos de programas governamentais recentes que aplicam o conceito de articulação de políticas públicas, como é o caso do Plano Brasil sem Miséria (BSM), nota-se que poucos estudos das políticas relacionadas ao setor rural refletem uma preocupação com essa questão. De acordo com Lotta e Favareto (2016), o BSM desenvolve-se por meio da articulação de várias políticas,

visando ao desenvolvimento social da população em diversos setores. Assim, o plano estrutura cerca de 100 ações agregadas em três eixos – Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. Assim, o BSM “é essencialmente um programa de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação de ações desenvolvidas tanto pelo Governo Federal como pelos estados e municípios [...], dentro de uma lógica de atendimento integral a uma determinada camada da população” (GALVÃO *et al.*, 2012).

A importância da articulação, constituem redes sociais em torno de uma ideia, possibilitando o enfrentamento dos problemas sociais. Assim, a articulação, permite um olhar diferente dos problemas sociais que apresentam características e complexidade. A complexidade desses problemas não pode ser encarada apenas sob a ótica de uma política, mas sim a partir da integração de diversas políticas sociais, pois isso permitirá compreender e identificar soluções que possibilitem à população uma vida com qualidade, bem como a superação da pobreza e o convívio com o semiárido (JUNQUEIRA, 2004).

Desta forma, considerando a importância da articulação de políticas, Junqueira (2004) afirma que se faz necessário realizar um projeto articulado das políticas sociais e de desenvolvimento urbano. Isso demanda um esforço para mudança de práticas, padrões e valores da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou, ainda, a incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas.

Com intuito de compreender as definições e diferenças entre a implementação, coordenação e articulação, o quadro a seguir evidencia as definições e características principais das ações:

**Quadro 1:** Implementação *versus* Coordenação *versus* Articulação

	<b>Definição</b>	<b>Características</b>
<b>Implementação</b>	Corresponde à execução de atividades para obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas, baseada em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações. Na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento (SILVA; MELO, 2000).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As regras, rotinas e processos sociais são convertidos em ações.</li> <li>- Permite encontrar possíveis falhas que possam impactar negativamente a política.</li> <li>- Se essa fase não for bem executada, pode levar a política a falhas.</li> <li>- Permite ajustar metas e objetivos.</li> </ul>
<b>Coordenação</b>	A coordenação técnico-política é um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes, ou seja, não erráticos, não superpostos e não contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo (RUA, 2005, p. 1).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo técnico e político.</li> <li>- Permite reduzir incertezas entre os atores.</li> <li>- Integração dos aportes especializados.</li> <li>- Integração de atores em prol de resultados específicos.</li> <li>- Promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas</li> </ul>
<b>Articulação</b>	A articulação é vista como a crescente necessidade de coordenação do setor público com a sociedade civil e o setor privado, como forma de viabilizar tanto a implementação das políticas como de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É tida como uma das formas de acessar e garantir os direitos sociais.</li> <li>- Integração de ações/políticas de diferentes órgãos do governo para</li> </ul>

	concebê-las, de forma a estarem mais próximas dos interesses e das necessidades da população (MAFRA; NAVES, 2009).	benefício social.
--	--	-------------------

Fonte: AGUIAR, 2019.

### 3. Pontos relevantes da coordenação e articulação em políticas públicas

Atualmente, tem-se o cruzamento de programas sociais e setoriais, como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principalmente com o crédito rural, o Programa de Reforma Agrária, a Previdência Social Rural. Esses programas evidenciaram que esse *mix* de políticas passou a ser acionado pelos agricultores familiares e inseridos como ações estratégicas para o desenvolvimento (DELGADO *et al.*, 2007).

Como exemplo de políticas públicas sob essa visão, por parte do Governo Federal, tem-se o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), lançado em 2011, que previa uma rota de inclusão produtiva para as áreas rurais, com ênfase especial para o semiárido<sup>4</sup>. O projeto inicial do PBSM procurava direcionar políticas públicas de forma focalizada e sequencial, de modo a estimular as famílias rurais em situação de extrema pobreza a incrementar suas atividades produtivas de subsistência.

Apesar dos esforços aplicados em políticas públicas de enfoque social direcionadas ao desenvolvimento rural, a literatura aponta crescentemente que o semiárido carece cada vez mais de políticas voltadas para as suas particularidades, ou seja, ações que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou, em seu relatório de auditoria em 2014, com referência à contribuição do Fundo de Garantia Safra, a falta de medidas estruturantes e de estímulo à disseminação de tecnologias que proporcionem melhores condições de convivência com o semiárido.

Considerando a importância da análise das políticas públicas, identificou-se ser essencial ter como referência o ciclo dessas políticas, composto pela agenda, formulação, implementação e monitoramento e avaliação (READER, 2014). Apesar de planejadas pelos gestores e definidas conceitualmente, nota-se na sua execução a presença de conflitos, jogos políticos e outras variantes que influenciam a ordem desse ciclo, fazendo, por exemplo, com que as fases se sobreponham e não sejam facilmente definidas como no planejado. Assim, cabe destacar a importância, principalmente, da fase de implementação para o sucesso das políticas públicas.

Como abordado, a articulação de políticas públicas é caracterizada, na literatura, como sendo de extrema importância para as políticas em questão, assim como ocorre com as sociais (NASCIMENTO, 2010), pois a articulação visa superar a fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns (CAVALCANTI *et al.*, 2015).

Entretanto, o tema ainda está pouco presente nos estudos teóricos para o desenvolvimento rural. Nota-se, na literatura em geral, a inquietação dos pesquisadores acerca de as políticas públicas não atenderem, de forma eficiente, as demandas da população do semiárido, mas, também, a percepção de que as políticas públicas para esse território não estão integradas, gerando fragmentação no desenvolvimento (LOTTA, 2010).

4 Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014, sobre a contribuição do Fundo de Garantia Safra para a falta de medidas estruturantes e de estímulo à disseminação de tecnologias que proporcionem melhores condições de convivência com o semiárido.

Diante desse cenário de desencontros quanto às responsabilidades, e referente ao contexto de tomada de decisões em uma política, podem-se identificar algumas posturas dos gestores: democrática e participativa, ou autoritária e de gabinete; de baixo para cima, ou de cima para baixo; de tipo racional e planejado, ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada, propositadamente, incompleta para “ver se cola” e como é que fica “na prática” (DAGNINO et al. 2010).

Em concordância com Rua (2005), sabe-se que a implementação deve ser compreendida como um conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, direcionado para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores, quanto a políticas.

#### 4. Estudo de caso: Projeto Dom Helder Câmara – PDHC - Fase II

Para compreendermos o Projeto Dom Helder Câmara, objeto de estudo desta pesquisa, faz-se necessário contextualizar a sua área de atuação, ou seja, o Semiárido brasileiro.

O Semiárido brasileiro ocupa uma área de 969.589 km<sup>2</sup>, que inclui um total de dez estados, sendo em sua maior parte localizada na Região Nordeste do Brasil. O Semiárido é composto pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, a maior parte da Paraíba e Pernambuco, sudeste do Piauí, oeste de Alagoas e Sergipe, região central da Bahia e uma faixa que se estende ao norte de Minas Gerais e do Espírito Santo (BRASIL, 2005).

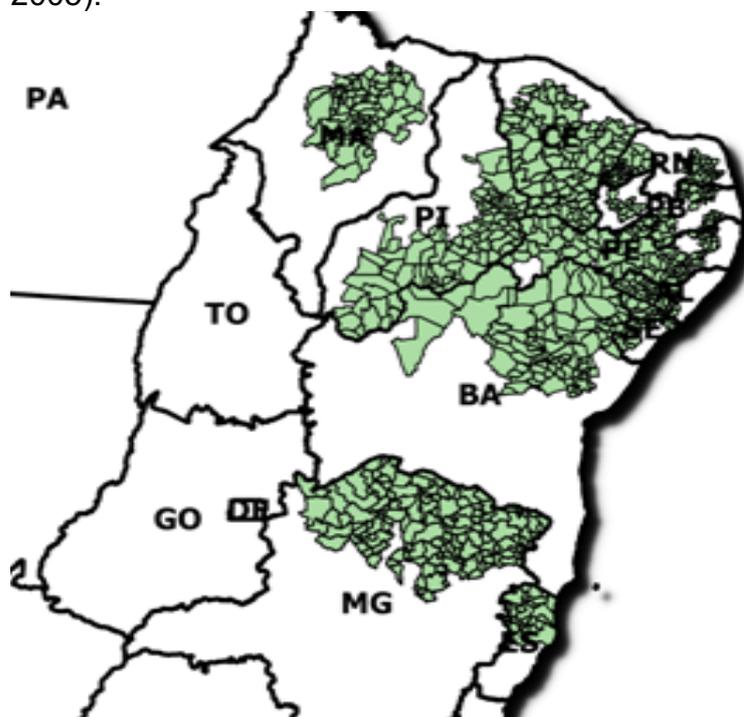


Figura 2. Área de atuação do Projeto Dom Helder Câmara

Fonte: Apresentação institucional Sead, 2018.

Esse território é caracterizado por ser uma região de quadros climáticos extremos, o conhecido binômio seca-chuva, sendo os efeitos provocados pelas secas um dos maiores passivos sociais do país (TRAVASSOS *et al.*, 2013). Essas especificidades levaram o Semiárido a ser caracterizado pela ausência de períodos

chuvosos e carência de políticas públicas voltadas ao provimento de ações capazes de enfrentar as adversidades oriundas da estiagem, o que inviabiliza o desenvolvimento dessas áreas, impondo inúmeras dificuldades à população (SILVA; MELO, 2000).

No Semiárido, a busca por intervenção mediante políticas públicas ocorre quando o Estado procura solucionar ou amenizar um problema, como, por exemplo, a dificuldade da população em acessar água ou desenvolver atividades produtivas com o objetivo de garantir segurança alimentar, entre outros. As políticas públicas para as regiões semiáridas possuem um contexto histórico iniciado por volta de 1723, não por existir política de secas efetivas, mas por representar o período em que a sociedade e os governos tiveram ciência do problema, por meio do primeiro registro oficial da seca, das crises hídricas e da forte desigualdade social presente nesse território (SANTOS, 2006).

O Semiárido brasileiro é uma região que ocupa cerca 12% do território nacional (1,03 milhão de km<sup>2</sup>), abrange 1.262 municípios, está situada, em sua maior parte, no nordeste do país, estendendo-se também pela parte setentrional de Minas Gerais (o norte mineiro e o Vale do Jequitinhonha) e para o norte do país, com o Maranhão, que foi considerado Semiárido Legal em 2017 (BRASIL, 2017).

As políticas públicas têm como objetivo tratar as especificidades do Semiárido brasileiro, formulando estratégias que possibilitem maior acesso da população rural a melhores condições de vida, principalmente com foco no combate à pobreza, e de desenvolvimento, através de políticas sociais e produtivas.

O PDHC, é oriundo de um acordo de empréstimo internacional, entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) das Nações Unidas (Gurgel & Oliveira, 2015). Segundo, Sidersky et al., (2010) o PDHC tem como território de atuação o Semiárido do Nordeste do Brasil, com o objetivo de produzir e difundir referências que contribuam para o fortalecimento local, participativo e solidário e orientem ações de políticas públicas que possam combater a pobreza, promovendo assim o desenvolvimento rural sustentável.

A priori, o Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC caracteriza-se como um programa de ações referenciais de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido, embasado sob os conceitos de convivência e articulação com as dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas por processos participativos de planejamento, gestão e controle social. Tendo como objetivo, contribuir para a redução da pobreza rural e das desigualdades no semiárido, mitigando os efeitos causados pelas condições climáticas adversas por meio da integração de políticas públicas federais e estaduais.

O PDHC teve início em 2001, por intermédio de parceria entre o extinto MDA e o FIDA, como mencionado anteriormente. Diante disso, em sua primeira fase, o Projeto atuou em oito Territórios da Cidadania de seis estados do Nordeste (Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). O Projeto implantou ações referenciais no combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido do Nordeste.

O caso analisado foi a implantação da fase II do Projeto Dom Helder Câmara, no ano de 2018 (AGUIAR, 2019). Como parte dos métodos e técnicas utilizados na construção da pesquisa, realizou-se a aplicação de questionários semiestruturados, com duas equipes inseridas no Projeto Dom Hélder Câmara.

A *a priori*, a equipe da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), vinculada à Sead, localizada em Brasília, é uma das equipes responsáveis pelo PDHC, e revela um dos importantes focos do Projeto, ou seja, a articulação realizada entre ministérios. A segunda equipe, localizada na Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário em Pernambuco (DFDA – PE), também subordinada à Sead e representada pelo delegado federal, com atuação no PDHC, revela sua atuação em âmbitos da administração pública e na articulação e coordenação no âmbito do PDHC.

Entretanto, para fins, desta pesquisa, as equipes serão mencionadas como “Equipe A” e “Equipe B”. Além disso, levando em consideração que os questionários foram aplicados em localidades diferentes, a Equipe A será associada à “Cidade A” e a Equipe B, será associada à “Cidade B”.

A articulação realizada pela Equipe A tem como finalidade a captação de recursos para o PDHC. Como exemplo dessas articulações, tem-se o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que destinou parte dos seus recursos para ações futuras do PDHC, com o objetivo de atender os agricultores familiares beneficiários da segunda fase do Projeto Dom Hélder Câmara. Assim, o recurso liberado pelo MDS possibilita ao PDHC empregá-lo para que uma parte do público beneficiário do Projeto, receba recursos para desenvolver projetos produtivos.

*A gente fez a parceria com o MDS, para que parte do público do Dom Hélder recebesse também o fomento do Brasil sem Miséria (BSM). Estamos tentando articular com outros ministérios para ver se conseguimos outras parcerias. (Entrevistado Equipe A).*

Entre os parceiros previstos, tinha-se a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), já que, inicialmente, o PDHC tinha por objetivo o público dos assentados de reforma agrária. Entretanto, segundo a SDR, esse público foi retirado, devido a poucos recursos do Incra para serem destinados ao PDHC.

*O Incra participava e estava previsto no acordo de empréstimo, mas como eles estavam com poucos recursos e não estavam com políticas de ATER, acabamos tirando eles e o público dos assentados.*

Em contrapartida, a “Equipe B” do PDHC, argumenta que a retirada do público dos assentados deve-se ao fato de a assistência técnica para os assentamentos de reforma agrária ser uma atuação exclusiva do Incra. Desse modo, não haveria motivos para incluir os assentados como público-alvo do Projeto.

*A responsabilidade dos assentamentos é do Incra, por isso esse público foi retirado do público-alvo do PDHC.*

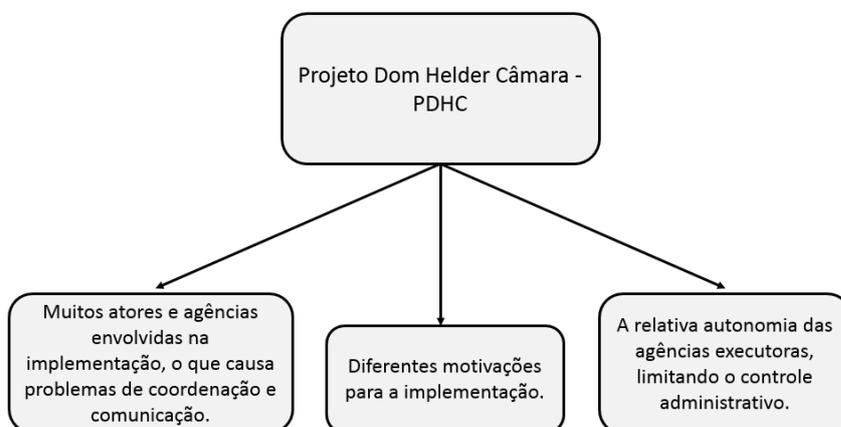
Ao serem questionados sobre a coordenação entre as equipes do PDHC, os processos de tomada de decisões quanto aos parceiros do Projeto e como ocorre a coordenação e execução das demais ações do Projeto em campo, a “Equipe A” afirma que, na presença das divergências, a tomada de decisão é feita pelo gabinete da SDR.

*Quando há divergências e desencontro de informações entre aqui e a Unidade Gestora do Projeto (UGP), a gente sobe e o “gabinete” decide.*

Tendo em vista o tema da presente pesquisa – a articulação de políticas –, a “Equipe A” reconhece as dificuldades inerentes ao processo de articulação, apesar de estarem no início dos diálogos com prováveis parceiros para o Projeto.

*A articulação do Projeto Dom Helder tem sido positiva. A articulação sempre foi uma das principais dificuldades que a gente sempre teve, pois a ideia do Dom Helder é trazer novos parceiros, principalmente nesse novo desenho em que precisamos aportar mais recursos de outros órgãos. A contratação da UnB foi também para que eles nos auxiliassem a fazer essa articulação, para que conseguisse um resultado melhor para o projeto.*

Após a aplicação dos questionários semiestruturados, notou-se que as equipes apresentam possíveis falhas na gestão do PDHC. A figura a seguir evidencia as características que podem gerar falhas de implementação:



**Figura 2. Fatores que podem gerar falhas na implementação inicial do PDHC.**

Fonte: Elaborado pelos autores (2019)

A partir de Pressman e Wildavsky (1973). Desse modo, pode-se observar que, em relação ao processo de informação, o diálogo com a coordenação era obtido pelo simples processo de comunicação informal. Entretanto, os diálogos muitas das vezes foram contraditórios, dependendo da unidade observada. Quando essa comunicação formal ou informal apresenta falhas, compromete de forma direta a coordenação do Projeto.

No caso específico do PDHC, a inicial fase do projeto, em 2018 era oriunda de três fatores: 1) muitos atores e agências envolvidos no processo de implementação; 2) diferentes motivações para implementação; e 3) autonomia das agências de implementação que limitam o controle administrativo. Portanto, esses fatores não constroem apenas a problemática do processo de informações, mas apontam para o risco de gerarem falhas no processo de implementação do PDHC, como resultado das dificuldades apresentadas no diálogo interno da coordenação do Projeto.

### 5.1 Articulação e coordenação no PDHC na fase II

Em relação ao Projeto Dom Helder Câmara, e de acordo com Rua (2005), nota-se uma política direcionada à mesma região, o Semiárido brasileiro, abrangendo, porém, 11 estados, sendo 913 municípios, envolvendo cooperação do governo federal, estadual e municipal, além de reunir diferentes setores de

atividades. Assim, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Diante disso, para o sucesso do Projeto, é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos/atores/instituições envolvidos.

As divergências referentes à coordenação, por exemplo, dentro das organizações públicas não se limitam a um problema administrativo. Mais uma vez, estendem-se ao ambiente político, pois “políticas, estruturas organizacionais e ações administrativas do cotidiano organizacional são formadas através de uma batalha política na qual o presidente é somente um dos atores” (MARCH; OLSEN, 1989, p. 76-77).

Em linhas práticas, o dia a dia da Administração Pública baseia-se na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc. As soluções não vêm de aplicações teóricas, mas da capacidade de acomodar os interesses hegemônicos de forma aceitável, considerando-se as múltiplas redes de influência na estrutura governamental (MARTINS, 2003).

Evidencia-se também, no âmbito da coordenação, a busca pelo apoio dos demais órgãos, entretanto, nota-se que eles apresentam dificuldades em executar as ações de forma coordenada, ou seja, tem-se a captação de recursos de determinados ministérios, mas eles não trabalham de forma coordenada, visando a garantir os objetivos previstos pelo PDHC. Assim, constatou-se uma falha no processo de coordenação inicial do Projeto.

Além disso, corroborando esses conflitos, segundo Arretche (2004), a existência de muitos atores responsáveis por uma única ação, somada à falta de coordenação, sem a devida delegação de competências, acarreta graves consequências, como a não execução das ações ou a sobreposição delas, ou a diferença de atuação do estado nos municípios da região, levando a discordâncias quanto à implantação do Projeto.

Diante desse contexto, presume-se que as divergências vão além do campo técnico e administrativo, envolvendo outras interferências que afetam diretamente toda a estrutura organizacional do Projeto. Assim, o conhecimento e a avaliação da articulação e coordenação podem corrigir determinadas falhas inerentes à política, evitando o insucesso da ação governamental.

## 5. Considerações finais

Em resposta ao objetivo proposto no presente artigo, a articulação e coordenação mostram-se fundamentais para a implantação de políticas públicas exitosas, em especial na região semiárida brasileira, que, devido a suas características e contexto histórico, carece de políticas públicas formuladas seguindo suas especificidades sociais, geográficas, culturais e ambientais.

Por meio dos questionários aplicados aos envolvidos, constatou-se três fatores importantes para o projeto: há presença de muitos atores envolvidos na implementação, diferentes motivações para a implementação e relativa autonomia das agências executoras, limitando o controle administrativo. Esses pontos impactam diretamente a implementação de uma política pública, influenciando os resultados finais.

Neste estudo se pôde avaliar a coordenação e articulação inicial da fase II do Projeto Dom Helder Câmara, identificando os atores e as suas interações, que são imprescindíveis para a avaliação geral da coordenação. Desse modo, constatou-se que um dos principais gargalos presentes na sua implantação dizia respeito à

dificuldade na coordenação das políticas. De forma mais enfática, a articulação e coordenação não ocorrerão sem que todos os atores envolvidos tenham o devido conhecimento e participação nos processos de monitoramento.

Para tanto, compreender a articulação e a coordenação inicial propostas nas ações públicas mostra-se crucial para a eficiência e eficácia destas. A ausência de coordenação e articulação em uma política pública pode levar ao seu insucesso. Dessa forma, recomenda-se que as políticas públicas sejam constantemente avaliadas, especialmente na implementação das suas ações nos estágios iniciais da sua execução, a fim de que as correções necessárias sejam realizadas e garantam o sucesso do programa.

## Referências

- ALVES, J. *História das Secas (século XVII a XIX)*. Edição Fac-Similar 1953. Fortaleza: Fundação Waldemar de Alcântara, 2003.
- ANDRADE, F. A. D. O secular problema das secas do Nordeste brasileiro. *Boletim Cearense de Agronomia*, v. 11 p. 39-49, 1970.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ÁVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 68-81, jul. 2013.
- BARRETT, S. Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 65-88, 2014.
- CARVALHO, O. As secas e seus impactos. Em Brasil, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, A questão da água no Nordeste / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas. Brasília: CGEE, 2012.
- CAVALCANTI, P. B.; BATISTA, K. G. S.; SILVA, L. R. A estratégia da intersectorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIAS*, 1., 2013, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: PUC/RS, v. 1, p. 1-9, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/1/9.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: *CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y*

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago de Chile. *Anais [...]*. Santiago de Chile: CLAD, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/maintain.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng](http://www.scielo.org.mx/maintain.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng). Acesso em: 6 out. 2018.

DAGNINO, R.; BRANDÃO, F.; NOVAES, H. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. *In: DAGNINO, R. (org.). Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Komedi, 2010. p. 71-112.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: IICA, 2007.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. Anais [...]*: Consad, 2013. Disponível em: [http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/025.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/025.pdf). Acesso em: out. 2018.

FIGUEIREDO, S. C. S.; SARAIVA JÚNIOR, J. C.; FIGUEIREDO, J. S. Política de combate dos efeitos da seca no semiárido potiguar: o caso de Riacho do sangue em Macaíba/RN, 2002-2010. *Caderno de Geografia, Belo Horizonte*, v. 26, n. 45, p. 201-223, 2016

FLEURY, S. Reforma del estado. *Revista de Administración Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 17, n. 15, p. 211-259, 2000.

FURTADO, C. GTDN: uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Recife: Sudene, 1967.

GALVÃO, M. C.; LOTTA, G. S.; BAUER, M. New institutional arrangements for public policy management. *In: IRSPM MEETING, 16., 2012, Roma. Anais [...]*. Roma: IRSPM, 2012.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GARNIER, L. Informe de conclusiones. Área Temática: Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago de Chile. Anais [...]*. Santiago de Chile: CLAD, 2005.

GUNN, L.; HOGWOOD, B. *Models of Policy-Making*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1982

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo: USP, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

- KLERING, L. R.; PORSSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise – A Revista Acadêmica da FACE*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.
- LASSWELL, H. D. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press, 1956.
- LAZIN, F. *Politics and policy implementation: project renewal in Israel* (Suny Series in Israeli Studies). New York: State University of New York Press, 1994.
- LEVI, M. A model, a method and a map: rational choice in comparative analysis. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. (ed.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000100049](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049). Acesso em: 20 jun, 2018
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MAFRA, L. A. S.; NAVES, F. L. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 35-49, 2009.
- MAGALHÃES, A. R.; GLANTZ, M. Socioeconomic impacts of climate variations and policy responses in Brazil. Brasília: Fundação Esquel do Brasil, 1992.
- MARCH, J.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MARTINS, H. F. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 2003. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2003.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, Nova York, p. 1-4, 1995.
- NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.
- PENSO, M. A.; BRASIL, K. C. T. R.; ARRAIS, A. R. A relação entre saúde e escola: percepções dos profissionais que trabalham com adolescentes na atenção primária à saúde no Distrito Federal. *Revista Saúde Sociologia*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 542-553, 2013.
- PÉREZ-MARIN, A. M. *et al.* Agroecological and social transformations for coexistence with Semi-Aridity in Brazil. *Sustainability*, Suíça, v. 9, n. 990, 2017.
- PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public administration*, London, v. 76, n. 2, p. 295-311, 2002.
- PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, Cambridge, Mass., v. 8, n. 4, p. 448-478, 1995.
- PONTES, E. T. M.; CAMPOS, H. L. Convivência com o Semiárido: Potencialidades, Limitações e Ações. *Breves Contribuciones del I. E. G.*, Tucuman, Argentina, v. 24, n. 24, p. 193-212, 2013.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A.; LEITER, W. M. Implementation. *The Western Political Quarterly*, Berkeley v. 28, n. 2, p. 400-402, 1973.
- READER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- RUA, M. G. Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado de Goiás. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 10., 2005, Santiago de Chile. *Anais [...]*. Santiagode Chile: CLAD, 2005.
- SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis - University of California Press*, California, v. 5, n. 4, p. 481-504, 1979.
- SANTOS, C. S. dos. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, P. L. B.; MELO, A. M. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador: UFBA, v. 39, p. 11-24, 2003.

TRAVASSOS, I. S.; de SOUZA, B. I.; SILVA, A. B. Secas, desertificação e políticas públicas no semiárido nordestino brasileiro. *OKARA: Geografia em debate*, João Pessoa, v. 7, n. 1, p. 147-164, 2013

VELARDE, J. C. C. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *In: VELARDE, J. C. C. (ed.). Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. p. 50- 86.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.