PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: desafios para a gestão ambiental no Brasil*



Biancca Scarpeline de Castro
Professora do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp

Carlos Eduardo Frickmann Young
Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro;
Doutor em Economia pela Universidade de Londres

RESUMO: Este artigo discute problemas de coordenação de políticas públicas, com ênfase em questões ambientais no Brasil. Assim, em primeiro lugar é discutido o conceito de coordenação, sendo este termo diferenciado de cooperação, intersetorialidade e competição. A seguir, são apresentados os desafios para se coordenar políticas públicas em seis dimensões: com a sociedade civil, o mercado, os poderes republicanos, os entes federativos, as instituições internacionais e dentro da própria unidade gestora da política. Por fim, exemplos concretos de problemas de coordenação de políticas públicas na área ambiental são apresentados para ilustrar a lacuna entre "o espírito das políticas" e a *realpolitik*.

PALAVRAS-CHAVE: Coordenação de políticas públicas; política ambiental; Brasil.

ABSTRACT: Coordination of public policies: Challenges for environmental management in Brazil. This article discusses problems of coordination of public policies, with an emphasis on environmental issues in Brazil. Thus, in the first place, the concept of coordination is discussed, this term being differentiated from cooperation, inter-sectoriality and competition. Then, coordination challenges are presented in six dimensions, relating the management units with civil society, market, republican powers, Federation entities, international institutions, and within the policy management unit itself. Finally, concrete examples of coordination problems of public policies in the environmental area are presented to illustrate the gap between "the spirit of the policies" and the realpolitik.

KEYWORDS: Coordination of public policies; environmental policy; Brazil.

* Artigo ganhador do 2º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2016.

INTRODUÇÃO

Políticas de sustentabilidade e meio ambiente são exemplos de políticas públicas que impactam diversos atores, instituições e áreas interdependentes. Questões como mudanças climáticas ou a mitigação da poluição, por exemplo, podem envolver mercado, governo, desenvolvimento científico e sociedade. Assim sendo, as políticas públicas ambientais exigem um alto grau de coordenação.

As falhas de coordenação nas políticas ambientais geram falta de eficiência, celeridade e coerência entre as ações públicas, impactando negativamente a infraestrutura organizacional e institucional que apoia as decisões governamentais. Esses problemas têm permitido o agravamento de eventos como desmatamento e poluição, com grande perda de qualidade de vida (SANTOS, 2004).

O objetivo deste trabalho é apresentar os problemas teóricos e dificuldades relacionadas com a coordenação de políticas públicas, tendo como foco as políticas ambientais no Brasil. Para isso, inicialmente apresenta-se o conceito de coordenação, que deve ser diferenciado de cooperação, parceria, e intersetorialidade. Posteriormente, discutem-se as diferentes dimensões em que a coordenação deve funcionar para que as políticas públicas atinjam seus objetivos. Por fim, são exemplificados os problemas relacionados à falta de coordenação nas políticas públicas ambientais brasileiras em cada uma das dimensões apontadas.

Para a realização deste artigo foram empreendidas pesquisas bibliográficas e documentais referentes aos temas coordenação, gestão governamental e políticas públicas ambientais. Com isso, esperamos sensibilizar o leitor quanto à necessidade de se obter coordenação, seja através da cooperação, competição ou estruturação compartilhada de políticas públicas para que estas funcionem, sem a pretensão de esgotar a vasta literatura sobre o assunto.



COORDENAÇÃO – CONCEITO

Coordenação é um termo complexo, que abarca diferentes definições e é utilizado por várias áreas do conhecimento, sendo muitas vezes confundido com cooperação, intersetorialidade ou parceria. Na análise das políticas públicas, contudo, é importante diferenciar esses conceitos e apontar algumas de suas características.

Em geral, coordenação se refere à disposição ordenada, coerente e metódica de determinado sistema. Através da coordenação busca-se alinhar estruturas e atividades, com o intuito de reduzir sobreposições e duplicações, garantindo que os objetivos da ação sejam atingidos (BAKVIS; JUILLET, 2004).

O número de atores envolvidos no sistema não define a necessidade de coordenação, mas sim as múltiplas atividades interdependentes que são realizadas para alcançar uma meta, mesmo quando realizadas por um único ator. Desta maneira, a definição de coordenação assumida aqui é "gerenciamento de interdependências entre atividades", sendo a interdependência um termo chave, já que ela que torna a coordenação necessária (MALONE; CROWSTON, 1994). Essa definição é interessante pois não oculta a cooperação e a participação, ou o conflito e a concorrência que podem existir em processos desta natureza.

Assim, estudar coordenação é perguntar quais são os tipos de interdependência existentes entre as atividades e como podem ser gerenciados.

No que se refere especificamente às políticas públicas, a coordenação busca a ordenação de prioridades, a minimização de conflitos, e promove a ideia de unidade dentro do governo (PELKONEN et al., 2009).

Outros autores apontam a dimensão da liderança relacionada à coordenação. Essa atividade demandaria um controle central de um sistema ou processo, com o objetivo de organizá-lo ou arranjá-lo. Contudo, a aceitação de uma liderança pode não ser eficiente em regimes caracterizados por uma interdependência organizacional muito grande. Nesses casos Metcalfe (1996) sugere o desenvolvimento das capacidades de coordenação em redes organizacionais, com trabalho em equipe, ao invés de insistir em estabelecer um controle central.

Metcalfe (1996) ainda propõe que se parta do pressuposto de que as organizações desenvolvem uma capacidade de coordenação entre si em resposta ao aumento de sua interdependência. Contudo, o próprio autor admite que um governo altamente coordenado é muito difícil de ser alcançado, pois o Estado, na prática, contém dentro de sua estrutura atores com interesses, competências e habilidades muito heterogêneas (PELKONEN et. al., 2009).

Seja a coordenação realizada com uma liderança ou em rede, é necessário alcançar o alinhamento de atividades interdependentes para atingir um propósito. Entretanto, como já foi dito, esse processo pode abarcar não apenas cooperação e parcerias, mas também conflitos e competições. Sobre essa questão, Bakivis e Juillet (2004) lembram que os ter-

mos coordenação, colaboração e parceria são muitas vezes usados de maneira indistinta.

Esses autores definem "colaboração" como um processo ativo, que envolve acordo (formal ou informal) e implementação de uma estratégia voltada a atingir os objetivos estabelecidos. A colaboração abarca também o compartilhamento de autoridade e geralmente ocorre com esquemas coletivos de responsividade. Já "parceria" refere-se à formalização de mecanismos e acordos de colaboração, envolvendo contratos legais que preveem produtos, serviços e pagamentos.

Em ambas as ações deve existir coordenação para que os objetivos finais sejam alcançados. Entretanto, para que exista coordenação, entendendo-a como o gerenciamento de atividades interdependentes em prol de um objetivo comum, é possível utilizar outras estratégias, como o fomento da competição e/ou do conflito para obter sucesso.

No que se refere aos conflitos, entendidos como oposição de interesses, disputas ou desentendimentos, é possível que sua manifestação produza resultados considerados bons e eficazes. Malone & Crowston (1994) exemplificam essa situação com o mercado, que apesar de possuir atores com interesses opostos, continua a funcionar, com maior ou menor coordenação. Em adição, a literatura recente vem considerando o conflito um fenômeno inevitável, mas que se administrado corretamente é capaz de maximizar os índices de produtividade e de inovação das equipes de trabalho, gerando resultados considerados eficazes (DIMAS; LOURENÇO, 2011).

No que se refere à competição, compreendida como a concorrência ou rivalidade na busca de um mesmo objetivo, Malone & Crowston (1990) destacam que grupos diferentes de uma mesma empresa podem competir por recursos e essa competição pode contribuir para o sucesso da empresa como um todo, com o desenvolvimento de melhores processos e produtos.

Assim, é possível afirmar que existem situações em que há conflitos ou competição entre atores que realizam atividades interdependentes, e que isso contribui para a realização dos objetivos de todos ou de cada um. Ou seja, é possível utilizar o conflito e a competição como estratégias de coordenação para se atingir os objetivos desejados.

Por último, considera-se necessário diferenciar a intersetorialidade da coordenação. De acordo com Grau (2005), a setorialização é um ordenamento da organização com o objetivo de realizar uma divisão técnica do trabalho. A separação entre os setores pode ser realizada a partir das especialidades do conhecimento ou de grandes lógicas de ação coletiva. No primeiro caso a organização é dividida em áreas de trabalho, como o setor administrativo, orçamentário e de recursos humanos. No segundo caso, pode se referir, por exemplo, a políticas sociais, assistência social, educação e saúde.

Já a intersetorialidade se remete à integração de diversos setores com vistas à solução de problemas. Nesta definição estão presentes as ideias de integração e inclusão de todos os envolvidos nos processos de planejamento, implementação e avaliação de uma política pública. Estão presentes também as noções de comunidade e solidariedade à medida que a intersetorialidade supõe o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações.

Com base no exposto, é possível afirmar que para a intersetorialidade funcionar é necessário coordenação, ou seja, o gerenciamento das atividades interdependentes em prol de um objetivo comum. Porém, lembrando que a coordenação pode ser realizada em atividades desempenhadas por um único ator, ela pode existir mesmo em um ambiente que não comporte a intersetorialidade.

No próximo item serão abordadas as diferentes dimensões que requerem coordenação para que as políticas públicas tenham um melhor desempenho no Brasil. Cada caso é ilustrado com uma situação concreta envolvendo a política ambiental, com o intuito de identificar os problemas relacionados às falhas de coordenação.

COORDENAÇÃO E SUAS DIMENSÕES NO BRASIL

Ao tratar da coordenação dos programas sociais desenvolvidos no Brasil, Silva (2012) idealizou um esquema baseado na relação existente entre os atores envolvidos nas políticas públicas. Nesse esquema, o autor afirma que as unidades gestoras dos programas sociais (pasta governamental responsável pelo programa) têm o desafio de obter a cooperação de quatro grupos de atores para que as políticas sociais sejam bem-sucedidas: 1. os três poderes republicanos; 2. as entidades federativas; 3. a sociedade civil e; 4. grupos distintos dentro da própria unidade gestora.

Apesar do esquema de Silva (2012) se focar no desenho dos programas sociais, acreditamos que é possível ampliá-lo e aplicá-lo à maioria das políticas públicas. Com efeito, antes de fazê-lo, consideramos necessário apontar as principais diferenças do modelo desenvolvido aqui e o sugerido pelo autor.

O modelo de Silva (2012) frisa a necessidade de cooperação entre os atores e aqui buscamos enfatizar a dimensão da coordenação, lembrando que essa última pode se basear em parcerias, mas também em competitividade e conflito.

Além disso, adicionamos duas dimensões ao modelo inicialmente proposto: a dimensão internacional e a dimensão do mercado. O esquema original de Silva (2012) considera o mercado dentro da dimensão da sociedade, mas aqui preferimos realizar uma divisão entre agentes produtivos, incluindo instituições mercantis (empresas), e a sociedade civil, que



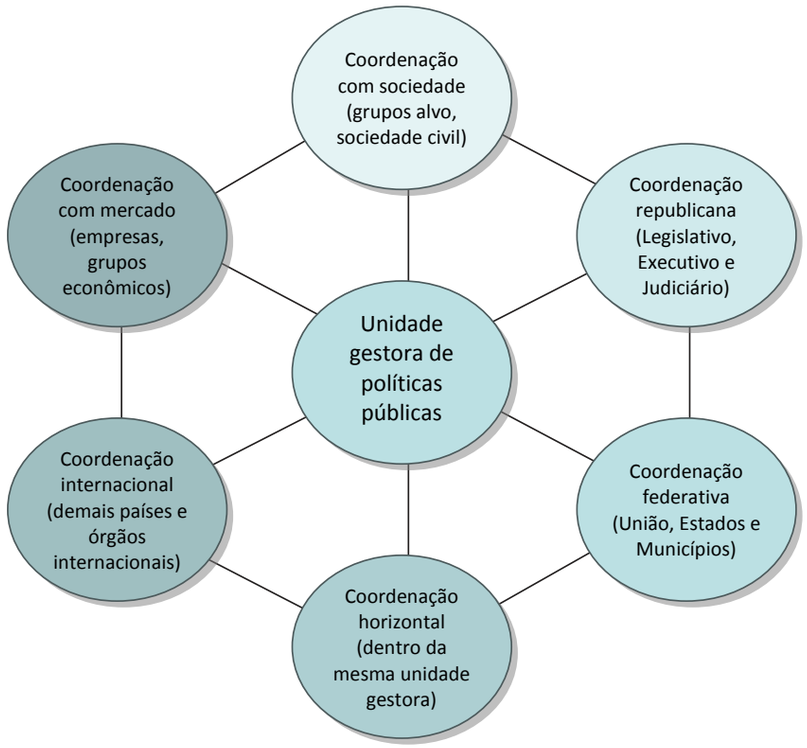
inclui organizações não governamentais. Optamos por essa separação dado as especificidades e características dos atores envolvidos em cada uma das dimensões.

Por fim, visto serem crescentes os acordos internacionais e outras formas de harmonização de políticas públicas em um contexto transfronteiriço, incluímos a coordenação internacional no esquema. As dimensões de coordenação trabalhadas neste texto, e ilustradas na Figura 1, são as seguintes:

1. desafio de coordenação entre unidades gestoras e agentes produtivos (coordenação com o mercado);
2. desafio de coordenação entre unidades gestoras e sociedade civil (coordenação com a sociedade);
3. desafio de coordenação entre unidades gestoras e diferentes poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário (coordenação republicana);
4. desafio de coordenação entre unidades gestoras e distintos níveis federativos - União, Estados e Municípios (coordenação federativa);
5. desafio de coordenação dentro da própria unidade gestora (coordenação horizontal);
6. desafio de coordenação entre unidades gestoras e instituições internacionais (coordenação internacional).

Da mesma maneira que no esquema proposto por Silva (2012), aqui cada uma das dimensões não pode ser tratada isoladamente, mas sim recebe influências das outras – por essa razão há uma ligação entre elas. As próximas seções detalham a análise de cada uma das dimensões propostas, no contexto das políticas públicas ambientais brasileiras.

Figura 1 - Dimensões de coordenação de políticas públicas



Fonte: elaboração dos autores com base em SILVA (2012).

COORDENAÇÃO COM O MERCADO

Os problemas de coordenação de políticas públicas de uma unidade gestora com os agentes produtivos manifestam-se em praticamente todas as áreas da política ambiental.

Desde sua gênese, a política ambiental é baseada em restrições e regulações a partir do que foi convencionado chamar de "mecanismos de comando e controle" (LUSTOSA et al. 2003). Ou seja, o respeito às normas e regras ambientais acaba dependendo da imposição de mecanismos coercitivos, já que os benefícios e custos das políticas ambientais são geralmente difusos e, portanto, difíceis de perceber. Assim, a questão passa da esfera da "política" para a de "polícia".

No Brasil, como o balanço político tende a ser desfavorável para os reguladores ambientais, esse poder de polícia é enfraquecido pela incapacidade de impor sanções e penalidades aos que descumprem as normas. O resultado final é a perda de credibilidade e eficácia da política ambiental.

A razão econômica que dificulta a coordenação entre unidade gestora e setor produtivo é o custo privado da implementação da política: embora haja consenso em torno da importância do meio ambiente, o setor produtivo reage negativamente quando as restrições são estabelecidas na esfera privada e quanto mais altos são os custos privados, maiores as resistências à política.

Um dos exemplos mais notórios desta questão no Brasil refere-se às leis que regem a obrigatoriedade de manter áreas de reserva de vegetação nativa em propriedades rurais privadas, estabelecidas no Código Florestal (art. 12, Lei nº 12.651/12). As restrições no uso do solo dessas áreas são percebidas pela maioria dos agricultores como redução na produção (custos de oportunidade), e por isso reagem negativamente a essas regras.

No que se refere às falhas de coordenação entre unidades gestoras e o setor produtivo, inúmeros outros exemplos podem ser dados,









principalmente relacionados ao descumprimento das políticas pelo setor produtivo e à falta de coerção das unidades gestoras: pendências não cumpridas de licenciamento ambiental; infrações de normas de controle de emissões de poluentes; cotas de extração de recursos naturais extrapoladas; entre outros.

É possível argumentar que a existência desse tipo de conflito é inexorável em um sistema capitalista de produção voltado à maximização do lucro, e não do bem-estar social. Resulta daí a crítica de diversos autores ao conceito de "Economia Verde", que trata da possibilidade de conciliar os interesses da produção e da sustentabilidade ambiental no atual paradigma capitalista de produção (CECHIN; PACINI 2012). Entretanto, os autores que defendem a "Economia Verde" abordam a questão de forma mais pragmática, apontando caminhos para a introdução de instrumentos econômicos de gestão ambiental (princípios do poluidor/usuário-pagador, e do protetor-recebedor), estabelecendo uma nova maneira das unidades gestoras coordenarem ações com as entidades produtivas para corrigir as falhas de mercado (YOUNG, 2013).

Deve-se notar também que, embora esse tipo de problema de coordenação de políticas públicas com o mercado seja o mais referido na agenda ambiental, está longe de ser o único. As próximas seções discutem aspectos igualmente relevantes, mas que costumam ser ignorados no debate.

COORDENAÇÃO COM A SOCIEDADE

A coordenação das unidades gestoras de uma política pública com a sociedade civil deve ser realizada a partir de dois grupos principais: os grupos-alvos das políticas públicas e os atores que participam efetivamente da elaboração ou fiscalização da política pública através de conselhos e outras formas de participação popular no processo decisório.



No que se refere aos grupos-alvos, sujeitos cujo comportamento se espera alterar ou beneficiar com as ações governamentais, Howlett et al. (2012) destacam que a implementação da política pública vai depender dos recursos políticos e econômicos que esses dispõem. Por exemplo, grupos socialmente fragilizados, como indígenas e populações tradicionais, têm pouco poder para influenciar o caráter da política se comparados com produtores rurais, mineradores e o setor elétrico. Contudo, mesmo os grupos-alvos mais desfavorecidos podem obstruir ou dificultar a implementação de uma política, seja através da manifestação contrária ou da não adesão à mesma. Para reduzir essas dificuldades e obter apoio dos grupos-alvos, os reguladores têm feito acordos e mantido negociações com aqueles grupos para tornar mais simples a coordenação de sua ação com os interesses e expectativas dos beneficiários.

A recomendação de trazer os membros da sociedade para discutir com o governo sobre as políticas públicas pôde ser implementada no Brasil a partir da consolidação dos conselhos e conferências de políticas públicas. Os conselhos, materializados pela Constituição de 1988, são espaços institucionalizados de diálogo e negociação entre o Estado e a sociedade, em que essa última é chamada para participar das discussões sobre o planejamento, implementação e fiscalização de uma série de políticas, como de saúde, educação, segurança, mobilidade, etc.

Contudo, para funcionarem como espaços de efetiva participação social e coordenação das políticas governamentais com a sociedade, existem alguns desafios que precisam ser superados. Entre eles é possível mencionar a capacitação dos representantes da sociedade civil que participam do conselho, mas que não necessariamente conhecem os trâmites governamentais relacionados a orçamento e legislação. É necessário também um livre acesso às informações e prestações de contas do governo. Deve-se manter distante dos conselhos interesses pessoais, decisões corporativas e clientelistas. É ainda indispensável aos atores que participam desses espaços contar com o respaldo social de suas bases representativas, capazes de influenciar as decisões do Estado (MARTINS et al., 2008).

O caso da política ambiental brasileira ilustra bem as dificuldades de coordenação nesta dimensão. O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) prevê, desde sua instituição pela Lei nº 6.938/1982, um elevado grau de participação popular, tanto na representação junto aos Conselhos de Meio Ambiente (organizados em todos os níveis federativos) quanto nas audiências públicas obrigatórias nos casos de licenciamento. Na prática, contudo, o poder efetivo dos Conselhos de Meio Ambiente acaba sendo bastante reduzido, bem como a capacidade da participação popular no processo, devido à subordinação dos temas ambientais aos interesses de crescimento econômico.

Entretanto, existe um esforço para aumentar a participação popular nos Conselhos de Meio Ambiente, que em 2013 estavam presentes em 68% dos municípios (IBGE, 2014). Por exemplo, há estados onde a existência desse Conselho no município é critério para a alocação de recursos do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS). Porém, os problemas previamente mencionados acabam dificultando essas participações e a principal interação das unidades gestoras com a sociedade civil acaba se dando através da atuação de organizações não governamentais (ONGs).

Há uma grande heterogeneidade entre as ONGs, cada uma delas voltada a atender interesses específicos dos grupos que as apoiam. Há ainda um número significativo de políticas ambientais realizadas a partir de parcerias,

como aquelas entre administração pública e ONGs na gestão de unidades de conservação. Mas há também organizações sociais que mantém uma agenda de conflito com as questões ambientais. Como exemplo é possível apontar a disputa entre organizações sociais ligadas à ocupação de terras públicas para moradia ou agricultura e o poder público. Mesmo ícones da conservação da biodiversidade no Brasil, como o Parque Nacional do Iguaçu e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, sofrem com pressões para reduzir suas áreas: no primeiro caso, a proposta parte dos agricultores pela abertura da Estrada do Colono, o que dividiria em dois a unidade de conservação mais visitada do país; no segundo, existe forte pressão para que a União perca um pedaço significativo do parque para garantir moradias aos atuais ocupantes (ilegais) do terreno.

Assim, a unidade gestora da política pública precisa desenvolver mecanismos de coordenação com esses atores da sociedade civil para que as políticas públicas ambientais sejam realizadas.

COORDENAÇÃO REPUBLICANA

A coordenação republicana se refere à organização dos regimes democráticos e à relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A começar pela relação entre Executivo e Legislativo, muitos autores apontam que o próprio desenho institucional do sistema político brasileiro dificulta a coordenação das ações entre eles. Palermo (2000), por exemplo, afirma que mais que controle, há uma competição entre esses poderes, pois pela Constituição de 1988, ambos têm prerrogativa de criar leis. Além disso, os mandatos do presidente e dos legisladores são fixos e não dependem de confiança mútua, reduzindo a capacidade de negociação entre eles.

Esse mesmo autor destaca que uma das características marcantes desse sistema é o presidencialismo de coalizão. Essa expressão designa a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos (em janeiro de 2016, 27 partidos tinham representação no Congresso Nacional) obriga o Executivo a firmar acordos formais e informais com diferentes políticos. Em troca do apoio, o presidente oferece cargos e benefícios aos seus aliados, contudo, o acordo com as lideranças dos partidos não garante que ocorra a cooperação de todos os seus filiados. Além disso, devido a esses acordos, o presidente acaba formando gabinetes extremamente heterogêneos, dificultando a coordenação dentro de sua própria estrutura. Assim, essa maneira de organizar o sistema político é geralmente: (i) contraditória em relação ao programa do partido no poder, pois não se trata de firmar acordos com relação aos objetivos políticos, mas sim com o propósito de obter benefícios; (ii) difusa, do ponto de vista ideológico, já que não é a ideologia que aproxima os envolvidos e sim o interesse; e (iii) problemática no dia a dia, em razão do potencial de conflitos trazidos por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si (BORGES, 2005).

Por outro lado, as medidas provisórias e a exclusividade para legislar sobre determinados assuntos fazem com que o Executivo tenha condições de controlar a agenda do Legislativo, tanto em termos do *timing* de suas decisões como de sua pauta de trabalho. Já o Legislativo tem força para barrar as propostas do Executivo e, caso não seja cooptado, para fiscalizar suas ações (BORGES, 2005).

Outro ator importante com o qual a unidade gestora precisa coordenar a formulação das políticas públicas é o Judiciário. O papel deste último ator vem sendo enfatizado na literatura devido à "judicialização" da política. Tal fenômeno indicaria os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas para domínios antes reservados aos outros poderes (SILVA; FLORÊNCIO, 2011).

Diferentes autores criticam a judicialização, argumentando que não existe nenhuma razão para supor que os direitos estariam melhor protegidos pelo exercício da revisão judicial do que por legislaturas democráticas. Além disso, como os juízes não são eleitos, eles não teriam legitimidade para representar os diferentes setores da sociedade, definindo sobre assuntos como religião, política, ética e outros. Contudo, há também um enaltecimento ao papel desempenhado pelos juízes "ativistas". Alguns autores acreditam que esses são capazes de se comprometer com a solução para os problemas, realizando a justiça social. Um Judiciário ativo favoreceria todo o processo político, bem como o direito das minorias (BARBOZA; KOZICKI, 2012).

Independentemente dos argumentos contrários ou favoráveis a esse fenômeno, é importante destacar que a decisão que emprestou autoridade ao Judiciário a fim de resolver questões anteriormente ao cargo dos outros poderes foi política. Ou seja, os próprios políticos, na dificuldade de tomar decisões, realizar negociações ou implementar ações, têm contado com o espaço do Judiciário para resolver suas questões, utilizando esse mecanismo como um recurso institucional estratégico de governo. Esses atores têm também estimulado os cidadãos a buscarem o Judiciário para garantir os seus direitos e controlar o poder público.

O Poder Judiciário, portanto, tem sido utilizado como outra arena política e ao desenhar uma política pública, deve-se ter em mente que ela estará sujeita a processos jurídicos impetrados por rivais políticos ou distintos membros da sociedade, seja para ampliá-la, cancelá-la ou modificá-la.

A política ambiental é, por excelência, estabelecida no Poder Executivo. Mas no Brasil são crescentes os conflitos com os demais poderes. As falhas de coordenação das unidades gestoras com o Poder Judiciário, por exemplo, resultam, em sua maioria, da incapacidade dos próprios órgãos de proteção ambiental de implementar a legislação estabelecida. A crescente demanda de ações de controle ambiental contrasta com a falta de recursos humanos e técnicos para os órgãos responsáveis por esse controle em todas as esferas de governo (YOUNG 2013, YOUNG et al., 2012). Na incapacidade de atuação do Poder Executivo, o Poder Judiciário tem sido acionado cada vez mais por ambientalistas, grupos sociais (indígenas, atingidos por barragem, etc.) ou Ministério Público, como último recurso em defesa das regras ambientais. Nesse caso, o Ministério Públi-



co atua como "fiscalizador", papel que deveria ser do Executivo, e conflitos sobre temas como licenciamento e delimitação de áreas protegidas tornam-se cada vez mais frequentes.

No que se refere à relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo, é possível citar o embate acerca do Código Florestal, que colocou os congressistas em lados opostos, mas teve as propostas ruralistas aprovadas. Entretanto, devido à pressão do Ministério do Meio Ambiente, a presidente da República à época (Dilma Rousseff) vetou diversos itens aprovados no Congresso Nacional. Esses vetos foram questionados pelo Legislativo, e persiste até o momento (Janeiro de 2016) grande incerteza acerca da Lei Florestal.

Esse debate deverá se intensificar nos próximos anos com o aumento das consequências da mudança climática, e a relação de conflitos entre poderes tenderá a se acentuar em função das distintas posições assumidas por cada um com relação às políticas ambientais. Essa situação ampliará a necessidade de coordenação entre a unidade gestora e os atores que compõem essa dimensão.

COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O Brasil é um país federalista, no qual há um compartilhamento da soberania no que se refere às decisões e responsabilidades entre três esferas distintas de governos autônomos: União, Estados e Municípios. Isso permite que, apesar das atribuições constitucionais, esses entes federativos estabeleçam suas próprias agendas e prioridades e possam administrar-se. Justamente por essas características, aliadas à competição entre os diferentes níveis de governo, à desigualdade territorial e ao repasse de custos do plano local ao nacional, alguns autores consideram os Estados federativos difíceis de serem coordenados, sendo as políticas públicas nacionais implementadas a partir de mínimos denominadores comuns (ARRETCHE, 2006).

A coordenação federativa se refere ao gerenciamento das atividades interdependentes entre os vários níveis do governo e, para ocorrer, deve-se equilibrar as formas de cooperação e competição existentes entre eles.

Abrucio (2005) destaca que as federações requerem determinados níveis de competição entre os diferentes governos, devido à importância dos controles mútuos como instrumentos contra o domínio de um nível de governo sobre os demais. Além disso, a competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar os governantes. Entretanto, há uma série de problemas advindos de competições desmedidas, como o excesso de concorrência, que afeta a solidariedade entre os entes, ponto fulcral do equilíbrio federativo.

Esse autor ainda acredita que a coordenação federativa pode realizar-se por meio da legislação que obrigue os atores a compartilhar decisões e tarefas. Sobre o tema, Arretche (2006) defende que as desigualdades no sistema tributário brasileiro não permitem que sejam definidas constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo, pois esses não contam com verbas suficientes para abdicar de acordos e parcerias com outras esferas governamentais. Nesse sentido, geralmente a esfera federal possui uma maior capacidade de arrecadação, transferências monetárias e financiamento, o que acaba subjugando as outras unidades governamentais.

Ainda no que se refere à cooperação como fonte de coordenação, Abrucio (2005) destaca que devem existir fóruns federativos, processos decisórios com participação das esferas de poder e redes federativas. Contudo, para que isso ocorra, é necessária a construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental, coisa incipiente no país.

A coordenação federativa poderia ocorrer ainda através dos partidos políticos. Porém, o sistema partidário no Brasil é muito fragmentado, com baixa subordinação dos membros às decisões das direções nacionais. Os partidos possuem pouco enraizamento no eleitorado, alta debilidade organizacional e geralmente são clientelistas e fisiologistas (PALERMO, 2000).

Essas características dificultam o seu papel de facilitadores da coordenação entre os entes federativos, pois mesmo que o presidente, governador e prefeitos sejam de um mesmo partido, ou façam parte de uma coalizão, não necessariamente irão negociar ou atuar em conjunto em prol de um objetivo comum.

Devido às dificuldades mencionadas para se coordenar políticas públicas em uma federação, autores como Arretche (2006) destacam as vantagens da concentração de autoridade no governo federal: redução de riscos de conflitos entre as diferentes esferas; redução do custo de implementação das políticas; redução da sobreposição de políticas; e alcance dos resultados redistributivos. Para a autora, a melhor forma de garantir a coordenação das ações entre as esferas federativas é condicionar as transferências monetárias dos estados e municípios à adesão das políticas e objetivos do governo federal ou ainda utilizar a legislação para constitucionalizar encargos, sendo que essas ações só podem ser realizadas de acordo com o arcabouço institucional à disposição do governo, definido historicamente.

Por outro lado, a maior distância do governo federal em relação ao espaço local, onde as questões ambientais se manifestam, torna questionável o argumento da maior eficácia das políticas públicas ambientais através da sua centralização. Pelo contrário, existe uma forte pressão por parte de especialistas e grupos sociais organizados, principalmente ONGs, além dos governos subnacionais, para que haja maior descentralização da gestão ambiental pública.

O sistema de gestão ambiental no Brasil reflete essa ambiguidade entre centralização e descentralização, e por isso a necessidade de coordenação federativa é crucial. A já referida Lei 6.938/81, que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), definiu como órgão máximo de regulação o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) no âmbito federal. Cabe ao Conama estabelecer as diretrizes gerais e parâmetros técnicos a serem seguidos em todo território nacional. Mas também foi decidido que os gestores subnacionais teriam competência crescente em praticamente todas as áreas de licenciamento e fiscalização, bem como o poder de estipular regulações específicas, desde que não conflitantes com as normas nacionais.

Na prática, no entanto, uma série de problemas de falta de coordenação federativa contribuiu para que os resultados tenham ficado bastante abaixo do desejado. Em primeiro lugar, existe grande heterogeneidade na capacidade técnica de estados e municípios. E essa questão torna-se cada vez mais preocupante porque há nítida tendência de transferência de atividades de licenciamento e fiscalização para as prefeituras, que em geral sofrem pela ausência de recursos humanos, técnicos e financeiros para exercer tais atividades.

Uma segunda questão importante para o caso brasileiro refere-se aos conflitos de competência. Em diversos casos, não há regras claras sobre qual entidade ambiental é responsável por implementar determinada política pública e isso gera sérios problemas, como ocorreu na década de 1990, no debate sobre se a responsabilidade do controle de vetores (especificamente o *Aedes aegypti*, mosquito transmissor da dengue) era federal, estadual ou municipal.

No entanto, também ocorreram avanços importantes. O melhor exemplo foi a criação do ICMS Ecológico, incialmente no Paraná em 1992, mas já estendido para outras 12 unidades da federação. O mecanismo funciona de forma diferente em cada estado, mas obedece ao mesmo princípio: quanto melhor o desempenho ambiental do município nos critérios definidos pela lei estadual, maior a parcela a receber nas transferências de ICMS. Criou-se assim um mecanismo de coordenação entre esses entes federativos com resultados bastante positivos para a política ambiental como, por exemplo, a criação de novas unidades de conservação (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

COORDENAÇÃO HORIZONTAL

A coordenação horizontal pode ser caracterizada como a necessidade de se articular atividades interdependentes em uma mesma unidade gestora na efetivação de políticas públicas.

Para compreender os problemas e possibilidades relacionadas à coordenação dentro de uma mesma unidade gestora, destacamos a teoria do agente-principal (EISENHARDT, 1989). Essa teoria se foca na relação existente entre atores, em que o principal (político) delega trabalho para o agente (administrador/burocrata) que deverá realizar a tarefa, sendo que o principal depende da boa vontade do agente para promover seus interesses quando este não tem necessariamente a intenção de fazê-lo (HOWLETT et al., 2012). Seu objetivo é analisar situações e propor soluções que possam reduzir os custos organizacionais gerados pelas diferenças entre os interesses e as expectativas dos atores envolvidos na execução de uma ação.

A maneira como a relação agente-principal se estrutura afeta diretamente a implementação da política pública, pois por mais estruturado que seja o planejamento definido pelos políticos (principais), geralmente há um espaço para a discricionariedade do agente. Ou seja, os executores da política (os agentes) definem a natureza, a quantidade e a qualidade dos serviços e produtos que serão oferecidos pelo Estado ao cidadão (LOTTA, 2012).

No que se refere à discricionariedade, existem argumentos contrários aos agentes tomarem decisões, já que não foram eleitos e, portanto, não teriam legitimidade democrática. Por outro lado, existem argumentos que defendem a autonomia para os implementadores tomarem decisões, pois os sistemas em que atuam são complexos, necessitando de respostas imediatas (LOTTA, 2012).

Ao se tratar dos problemas relatados pela teoria do agente-principal, Lotta (2012) cita uma série de dificuldades enfrentadas pelos envolvidos nesta relação: quando os agentes passam a se identificar mais com os interesses dos seus clientes do que com os objetivos dos políticos; quando os valores individuais dos agentes se tornam tão importantes quanto os institucionais; quando os agentes se utilizam de sua posição para criar alianças verticais com as elites políticas ou quando agem como se fossem os donos da política pública.

No caso das políticas ambientais brasileiras, há dois tipos emblemáticos de problemas de coordenação horizontal: o primeiro é estabelecido pela evidente diferença de perspectiva entre os gestores responsáveis por sua implementação (agentes) e os planejadores (principais); o segundo se refere às incongruências entre órgãos hierarquicamente equivalentes dentro da burocracia, resultando em incertezas, atrasos e ineficiência.



Para ilustrar esses conflitos é possível mencionar as divergências entre os Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), cada qual apoiando diferentes propostas de legislação e oferecendo interpretações conflitantes acerca das normas vigentes. À época do debate sobre o Código Florestal, cada uma dessas entidades apoiava uma versão distinta: o MAPA, mais ligados aos interesses ruralistas, explicitamente colaborava com a proposta de alterações radicais da legislação; enquanto o MMA, aliado aos ambientalistas, lutava para que não ocorressem tais alterações.

Outro caso notório refere-se à aprovação da licença de operação da Usina Hidrelétrica (UHE) Barra Grande durante o primeiro Governo Lula. Os argumentos técnicos do MMA, que demonstraram nitidamente os danos ambientais e as irregularidades do processo, inclusive com o apoio do Ministério Público de Santa Catarina, não foram suficientes para interrompê-lo, sob o argumento de que a geração de energia hidrelétrica era prioritária para o desenvolvimento econômico.

No que se refere à diferença de perspectiva entre os gestores responsáveis pela implementação (agentes) das políticas públicas e os planejadores (principais), é possível citar os conflitos existentes nas Unidades de Conservação (UC) de Proteção Integral, que devem ser desocupadas por eventuais moradores. Na prática, seja porque essas comunidades estão estabelecidas há bastante tempo e as resistências contra a desocupação são grandes, seja porque os recursos financeiros necessários para o pagamento das indenizações não estão disponíveis, os gestores (agentes) acabam aceitando as ocupações dentro das áreas que deveriam ser integralmente protegidas, de forma contrária ao previsto pela legislação (definida pelos principais).

COORDENAÇÃO INTERNACIONAL

O campo das relações internacionais tem produzido uma vasta literatura a respeito das razões que levam os países a cooperarem entre si, chamada de teoria da cooperação internacional. Essa literatura busca identificar os motivos desta cooperação, as maneiras pelas quais o sistema internacional é mantido e transformado, os espaços de liberdade, os tipos de cooperação, entre outros.

Milner (1992), ao fazer uma revisão sobre os estudos realizados nessa área, destacou que havia um consenso sobre o conceito de cooperação. Nessa perspectiva, cooperação seria o ajuste do comportamento dos atores de acordo com as preferências, contemporâneas ou futuras, de outros, através de um processo de coordenação política. Isso implica que as políticas públicas



de cada país devem ser adaptadas para reduzir suas consequências negativas para outros países. Além disso, observa-se que o consenso a respeito do conceito de cooperação, na literatura de relações internacionais, implicava a coordenação de políticas públicas.

Com as mudanças que ocorreram no cenário mundial internacional a partir da década de 1970, essa literatura passou a incorporar as discussões sobre o papel dos novos atores não estatais, as normas transnacionais e a efetividade de regimes internacionais, sendo que o conceito de cooperação continuava a incorporar a noção de coordenação: "processos recorrentes que se estendem além de acordos iniciais e resultam em ordens de governança complexas e duradouras com potenciais mudanças sociais daí decorrentes" (O'NEILL et al., 2004, p.150).

Independentemente de se tratar da cooperação internacional, acredita-se que seja necessário estabelecer caminhos rumo à coordenação entre as políticas e atores domésticos e internacionais. Com a globalização, essa demanda passou a ser premente, não envolvendo apenas fenômenos econômicos, mas também decisões políticas, mediadas pelas instituições e elites responsáveis pelos governos locais, bem como pelas relações assimétricas de poder entre as potências (DINIZ, 2004).

Assim, os governos nacionais não podem ser tratados como vítimas passivas, sem responsabilidade pelos erros e acertos das políticas realizadas. Eles devem administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional, o que não requer apenas capacidade técnica. Depende igualmente das decisões comprometidas com a soberania e o fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. De acordo com Diniz (2004), essas ações requerem uma alta capacidade de gestão do Estado, o que o habilitaria a definir e executar políticas estratégicas voltadas ao interesse nacional, que dialogassem e estivessem coordenadas com as instituições e regulamentações internacionais.

No âmbito dos temas ambientais, a percepção de que os problemas são globais e interdependentes (por exemplo, o desmatamento causa simultaneamente perda de biodiversidade e agravamento das mudanças climáticas) levou aos grandes acordos internacionais, entre eles a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (mais conhecida como Convenção do Clima) e a Convenção da Diversidade Biológica, assinadas em 1992 no Rio de Janeiro. O intuito era estabelecer normas e objetivos consensuais entre todos os países, de modo a prevalecer o interesse em preservar os bens comuns globais. A implementação desses acordos exige a validação de protocolos definidos com consenso entre todos os países signatários, mas as regras de votação tornam extremamente difíceis a validação desses acordos. Por razões econômicas, geopolíticas, ou mesmo culturais, as partes buscam impor os temas de suas agendas específicas, o que, em alguns casos, significa justamente a não ratificação ou esvaziamento de acordos ambientais internacionais.

Na maioria das situações, a falta de coordenação pode ter explicações econômicas. O exemplo mais notório é o fracasso do Protocolo de Kyoto em estabelecer regras compulsórias para os países signatários da Convenção do Clima. Esse protocolo propunha estipular limites máximos de emissões e criar mecanismos de flexibilização para tal, como o mercado dos direitos transacionáveis de emissões. Porém, os países consideraram mais viável continuar emitindo gases de efeito estufa do que pagar o preço pela sua redução. A consequência foi o aumento na concentração de gases muito acima do inicialmente entendido como limite seguro para o planeta, com graves implicações para todos (o custo dos desastres climáticos é bastante elevado, e vem aumentando ano a ano – IPCC 2014).

Mas há também problemas de coordenação por fatores não econômicos. Um caso ilustrativo é a impossibilidade, até o momento, de declarar o Oceano Atlântico Sul um santuário para baleias, onde sua caça para qualquer fim seria proibida. Essa iniciativa não consegue ser implementada por causa da resistência de países nórdicos e asiáticos que buscam manter a caça da baleia por razões culturais, e conseguem aliciar votos de pequenos países com pouca relação com o tema (inclusive alguns sem acesso direto a oceanos), mas que têm direito a voto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se apresentar nesse artigo as diferentes dimensões que uma unidade gestora de políticas públicas deve considerar para que suas ações sejam bem-sucedidas. Essa unidade precisa coordenar suas ações tendo em vista as especificidades institucionais (Brasil é uma república, federativa, burocratizada), econômicas (as características do setor produtivo), sociais e internacionais, sendo que cada uma das dimensões pode influenciar o desempenho da política pública.

Para tal, foi realizada uma revisão teórica do termo coordenação, o diferenciando de cooperação e intersetorialidade, para que fosse possível identificar as suas particularidades. Em seguida, foram apresentadas as diferentes dimensões com as quais uma unidade gestora de políticas públicas precisa coordenar suas ações para que elas possam ser realizadas com êxito. Por fim, foram apontados, a partir de pesquisas documentais, exemplos de falhas causadas pela falta de coordenação das políticas ambientais no Brasil.

Nesta primeira aproximação com a temática ainda não foi possível incluir a discussão sobre a coordenação entre políticas diferentes como, por exemplo, a contradição entre a política (municipal) de restrição ao uso veicular na cidade de São Paulo ("rodízio") e as políticas do Governo Federal de incentivo à aquisição de automóveis via redução do Imposto sobre Produtos Industrializados. É evidente que esse tipo de assunto é de suma importância, e deverá ser tema de trabalho futuro.

Outra área para o desenvolvimento de futuros trabalhos diz respeito ao detalhamento de como coordenar políticas públicas, indo além das falhas que a falta de coordenação gera. Devem-se estabelecer métodos, procedimentos, cadeias de punições e premiações para que seja possível gerenciar atividades interdependentes com vistas a alcançar um objetivo único, diferenciando as estratégias para cada uma das dimensões, quando há um único ator envolvido, uma rede de atores sem liderança estruturada ou quando há uma liderança. Neste último caso, inclusive, deve-se vislumbrar que o alcance da coordenação não precisa se limitar a metodologias de cooperação e parceria, mas é possível também estruturar ações que levam à competição ou ao conflito entre os envolvidos, definindo aquela estratégia que seja menos custosa.

Por fim, destaca-se que as políticas ambientais enfrentam resistências consideráveis na sua implementação dado que, em geral, são vistas como empecilhos ao crescimento econômico. Desta maneira, a *realpolitik* tende a utilizar as falhas comuns da coordenação como desculpa para ignorar a crescente demanda popular por melhoria na gestão dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

BAKVIS, Herman & JUILLET, Luc. O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. **Cadernos ENAP**, Brasília: ENAP, nº 27, 2004. 94 p.

BARBOZA, E. M. de Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, Jun. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 25 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acessado em nov. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>. Acessado em nov. 2016.

BORGES, Arleth Santos. Papel do Poder Legislativo na Produção de Políticas Públicas no Maranhão. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais**... São Luís, MA, 23 a 26 de agosto 2005.

CECHIN, Andrei; PACINI, Henrique. Economia verde: por que o otimismo deve ser aliado ao ceticismo da razão. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 121-136, 2012 .

DIMAS, Isabel Dórdio; LOURENÇO, Paulo Renato. Conflitos e gestão de conflitos em contexto grupal. In: GOMES, A. D. **Psicologia das organizações do trabalho e dos recursos humanos**: contributos para a investigação e intervenção. Coimbra: Imprensa Da Universidade De Coimbra, 2011, p. 195-232.

DINIZ, E. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004 (2ª edição).

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, vol. 14, n°. 1, p. 57-74. Jan. 1989.

GRAU, Nuria Cunill. La intersectorialidade del gobierno y gestión de la política social. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago,

Chile, 18-21 Oct. 2005. **Anais eletrônicos**... Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acessado em nov. 2016.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier. 3ª. Edição, 2012.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**: Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro, 2014.

IPCC, Summary for policymakers. In: **Climate Change 2014**: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 1-32. 2014.

SANTOS, Jorge Jatobá B. dos. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. **Medio Ambiente y Desarrollo**. Santiago de Chile, CEPAL/ Nações Unidas, Serie 92, novembro de 2004. 61p.

LOTTA, G. S. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. de (org.). **Implementação de políticas públicas**. Belo Horizonte, MG: Editora PUC Minas, 2012.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política ambiental. In: MAY, P. H. (Org.) **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 135-153.

MALONE, Thomas W.; CROWSTON, Kevin. The Interdisciplinary Study of Coordination. **ACM Computing Surveys**, vol. 26, nº 1, p. 87-119, March 1994.

_____. What is Coordination Theory and How Can It Help Design Cooperative Work Systems. Proceedings of the **Conference on Computer-Supported Cooperative Work**, Los Angeles, Calif., out. 1990. Disponível em: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2396/SWP-3402-23946901-CCSTR-112.pdf?sequence=1>. Acessado em nov. 2016.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Relatório Final. Brasília: UNEP WCMC, 120p., 2011.

METCALFE, L. **Building Capacities for Integration**: The Future Role of the Commission. Lecture given at the Schuman-Seminar: 'Maastricht in Maastricht, the Treaty Revisited', held at the Provincial Government House, Maastricht (NL), 13 May 1996. Disponível em: <http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop96_2_1(2).pdf>. Acessado em nov. 2016.

MILNER, Helen. International theories of cooperation Among Nations: Strengths and weaknesses. **World Politics**. Volume 44, Issue 03, p. 466-496, Abr. 1992.

O`NEILL, K.; BALSIGER, J.; VANDEVEER, S. D. Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the influence of the agent-structure debate. **Annu. Rev. Polit. Sci.** Vol. 07, p. 140-175. Jun., 2004.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PELKONEN, A.; TERÄVÄINEN, T.; WALTARI, S.T. Assessing Policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland. In: NIOERAR. **Education in Finland**. Taipei: National Institute of Educational Resources and Research (NIOERAR), 2009.

SILVA, J. A. da; FLORÊNCIO, P. de A. e L. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, 62 (2), p. 119-136, Abr/Jun 2011.

SILVA, Lucas Ambrozio Lopes da. Gestão de políticas sociais: desafios contemporâneos de cooperação e coordenação. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, SP, v. 4, n. 7, 18 p., 2012.

YOUNG, C.E.F. Green economy policies in Brazil: challenges and opportunities. **Revista del CESLA**, UniwersytetWarszawski, n. 16, p. 261-277, 2013.

YOUNG, C. E. F.; ROCHA, E. R. P.; BAKKER, L.; SANTORO, A. F. How green is my budget? Public environmental expenditures in Brazil (2002-2010). In: XII Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics (ISEE), **Anais**… Rio de Janeiro, 2012.