

Planejamento e policy networks

Mariano de Matos Macedo *

RESUMO

Este artigo apresenta, em linhas gerais, o referencial analítico das policy networks como forma de entendimento teórico das inovações institucionais nos processos de formulação e operacionalização de políticas públicas, que correntemente vêm sendo denominadas de "parcerias".

São apresentados alguns exemplos da experiência recente de planejamento no Brasil, relativamente bem-sucedidos (apesar de problemáticos), mostrando que ações na forma de policy networks vêm avançando a partir de acordos parciais, por setores produtivos específicos ou por frações de interesse regional.

No entanto, não deve ser desconsiderado que a constituição desses espaços institucionais de formulação e operacionalização de políticas públicas, característicos de países de "capitalismo regulado", enfrenta, em sociedades como a brasileira, enormes problemas relativos à heterogeneidade estrutural existente e à situação específica de fragilidade e desarticulação na qual se encontra o Estado no Brasil.

Assim, na parte final deste artigo, discutem-se algumas questões que podem ser úteis para compreender as especificidades ou os limites de policy networks no contexto da sociedade brasileira.

A globalização dos mercados, a difusão de novos padrões tecnológicos, os processos de reestruturação produtiva, a flexibilização dos processos de produção e de trabalho e a reemergência das questões regionais — dentre outros fatores característicos das transformações sociais, econômicas e políticas que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo — estão rompendo com a tradicional dicotomia

**Economista, doutor em Economia pela Universidade de Campinas, técnico do IPARDES e professor da UFPR.*

Estado versus mercado, que, muitas vezes, ainda domina o quadro referencial para a definição de alternativas de armação institucional de processos de formulação e operacionalização de políticas públicas.

Da mesma forma, tais transformações estão impondo, em vários países, regiões e/ou setores, inovações institucionais nesses processos e requalificando os métodos de planejamento econômico e social que, no Brasil, tradicionalmente mantiveram um corte autoritário ou simplesmente foram negados, dado o crédito à auto-suficiência do mercado.¹ Em geral, essas inovações institucionais vêm sendo denominadas de “parcerias”.

O objetivo deste artigo é recorrer ao referencial das *policy networks* como forma de entendimento teórico dessas inovações, bem como explorar algumas questões relevantes para o entendimento das especificidades que podem marcar esse método de formulação e operacionalização de políticas públicas em sociedades como a brasileira.

POLICY NETWORKS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS

As considerações teóricas e evidências empíricas de *policy networks* são o tema de discussão em MARIN & MAYNTZ. *Policy network* é um conceito que marca a confluência de duas tradições de pesquisa: a análise sociológica de redes (*networks*) e os estudos de formulação de política (*policy making*).

O conceito de *policy network* enfatiza que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais. Também procura evidenciar que o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico ou autoritário: “o conceito de *policy network* simplesmente chama atenção para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão frequentemente ligados lateral e não verticalmente”.²

Segundo MARIN & MAYNTZ, as experiências de *policy networks* variam segundo o objeto, a região e o contexto nacional, mas, em geral, apresentam-se baseadas, com intensidades diferenciadas, no seguinte conjunto de componentes ou dimensões: definem-se concretamente pela formulação e implementação de políticas; ancoram-se em políticas setoriais; exigem ação coletiva; compõem-se de agentes corporativos; estruturam-se como relações interorganizacionais; são predominantemente informais e horizon-

¹ A trajetória das ações de planejamento nacional e regional no Brasil é analisada por ARAÚJO, Tânia; GUIMARÃES, Leonardo; MACEDO, Mariano; BUARQUE, Sérgio. *Planejamento nacional e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

² MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Introduction: studying policy networks. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Köln: Campus Verlag: Westview, 1991. p.15.

tais, porém com interdependências assimétricas parametrizadas por relações de dependência/poder; são destituídas de agentes centrais estáveis ou hegemônicos; não envolvem muitos participantes; e podem ser caracterizadas pela interação estratégica e uma predominância de cooperação antagônica ou jogo-misto. As *policy networks* “podem existir em níveis territoriais diferentes: existem redes internacionais (o exemplo europeu), nacionais (as políticas de integração da Espanha na CEE), regionais (região da Lombardia, no norte da Itália) e até locais”.³

Nessa mesma perspectiva, ESSER realça, particularmente na análise do caso do norte da Itália, a importância das *policy networks* como um dos determinantes dos processos de aumento da competitividade sistêmica, bem como esclarece o papel do Estado nesses processos: “o papel do governo nesse diálogo é gerar impulsos, coordenar e direcionar. [...] O que é necessário é uma política estrutural ativa, antecipatória e baseada em diálogo, que emerja da interação intensiva entre os parceiros e que seja estabelecida de maneira a desenvolver e integrar a vantagem competitiva nacional (ou regional)”.⁴

Do mesmo modo, MESSNER, estudando o caso da indústria de madeira no Chile, enfatiza o papel do Estado nos contornos de *policy networks* como método de planejamento regional:

O Estado age como moderador, [...] promovendo conexões em redes estruturais. Uma multiplicidade de agentes atingidos procura dialogar sobre as oportunidades de desenvolvimento futuro da região, localizar gargalos do processo de modernização, antecipar custos ecológicos e sociais da modernização, a fim de reduzi-los e criar orientações para as decisões políticas e empresariais. Deste modo, são criadas, nas regiões, redes sócio-econômicas que abrangem organizações empresariais, sindicatos, associações, administrações locais, institutos tecnológicos e universidades. Estas redes localizam-se no espaço entre o Estado e o mercado (mesoplano), criam perspectivas — ou, pragmaticamente, cenários — para o desenvolvimento regional, preparam decisões estratégicas básicas e possibilitam uma coordenação política não estatal dos programas de reestruturação, bem como uma modelagem ativa e antecipativa das novas estruturas.⁵

Analisando os processos recentes de reconversão industrial na Grã-Bretanha, Itália e Alemanha Ocidental, KENIS objetivou explicitá-los enquanto experiências de *policy networks*.⁶ Segundo KENIS,

no caso de reestruturação industrial, a formulação de políticas públicas através de redes de *policy networks* significa que deve haver um

³ MARIN; MAYNTZ, p.18.

⁴ ESSER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk; MEYER-STAMER, Jörg. *Systemic competitiveness concepts and key policy issues*. Berlin: German Development Institut, 1993. p.88.

⁵ MESSNER, Dirk. *A geração de competitividade como processo social de procura e aprendizagem: o caso da indústria de madeira no Chile*. Curitiba: IPARDES, 1994. p.36.

⁶ KENIS, Patrick. *The preconditions for policy networks: some findings from a three-country study on industrial restructuring*. In: MARIN; MAYNTZ.

ambiente tal que as partes envolvidas negociem entre si, inclusive a necessidade ou distribuição de encargos e benefícios mútuos nos planos de reestruturação industrial. As *policy networks* constituem grupos de organizações observáveis e relativamente estáveis, formados em aliança ou coalisão, a fim de promover o interesse coletivo de todos ou parte dos membros da indústria. Elas o fazem através da negociação de interesses comuns e da classificação de suas prioridades coletivas".⁷

KENIS esclarece que as políticas industriais estruturadas através de *policy networks* são diferentes daquelas dirigidas pelo governo (*state-led industrial policy*), pois seu modo principal de coordenação não está baseado no comando ou direção, mas na negociação e barganha (*bargaining*). Também são diferentes da reestruturação industrial dirigida pelo mercado (*market-led industrial restructuring*) na medida em que cada empresa individualmente não está apenas agindo de acordo com seus interesses particulares. Diferentemente, *policy networks*

[...] são sistemas horizontais de coordenação entre empresas, administração pública e associações. Tendem a ser mais estáveis que tipos de arranjos estabelecidos pelo mercado, apesar dessa estabilidade não ser imposta hierarquicamente. Ao contrário, normas compartilhadas, atitudes de confiança, conhecimento razoável e respeito mútuo estabilizam o relacionamento dos agentes. Mecanismos normativos, negociações e socialização dentro do grupo coordenam as relações e desencorajam o oportunismo no decorrer de períodos relativamente longos. Assim, apresenta-se um modo de planejamento em que as políticas a médio e longo prazo são formuladas e implementadas de maneira a serem capazes de lidar com os problemas de uma indústria específica. [...] A reestruturação industrial através de *policy networks* está baseada em integração e cooperação intensiva entre as partes interessadas. Os agentes negociam de forma explícita e definem as regras de conduta, mesmo que não seja necessário especificá-las em contratos ou outros tipos de acordos formais. Esses arranjos possibilitam o projeto e a implementação de políticas a médio e longo prazo para que se atinja maior competitividade, assim como para facilitar decisões coletivas sobre projetos de investimento de alto-risco para as empresas envolvidas. Ajudam a discutir a necessidade de distribuição de encargos e benefícios mútuos de reestruturação produtiva e podem difundir *know-how* entre as empresas em áreas não-competitivas.⁸

As *policy networks* têm maior tradição nos países de "capitalismo regulado", onde as relações estruturais existentes entre a burocracia de Estado, o sistema financeiro e os segmentos privados, em particular a grande empresa, dão lugar a "verdadeiras *redes* que

⁷ KENIS, p.299.

⁸ KENIS, p.300.

permitem que as pressões recíprocas dos agentes econômicos privados e do Estado ocorram de forma ordenada, de modo a conciliar interesses, criando consensos estratégicos na política de reestruturação industrial, além de permitir a coordenação operacional da política econômica”.⁹

No entanto, dado o império das tendências descentralizantes que caracterizam os padrões emergentes de relação estado-sociedade no mundo contemporâneo, várias inovações institucionais de formulação e operacionalização de políticas públicas, caracterizadas genericamente como *policy networks*, podem também ser exemplificadas no caso brasileiro.

O arcabouço institucional de coordenação das decisões estratégicas do Mercosul, conforme o previsto no Tratado de Assunção, vem constituindo um espaço de formulação de *policy networks* direcionadas ao planejamento da inserção da economia brasileira nesse processo de integração e de abertura externa. Os Subgrupos de Trabalho do Grupo do Mercado Comum, instância onde já está institucionalizada a participação do setor privado, organizam-se como “arenas” de coordenação das relações entre os interesses públicos e privados ou entre o Estado e a economia do Mercosul.¹⁰ Outro exemplo refere-se à definição e coordenação de políticas públicas através de Câmaras Setoriais, das quais a da indústria automobilística é a mais notória. A organização do Sistema Único de Saúde, com a integração de instâncias intergovernamentais e os seus conselhos multiinstitucionais (representantes de instituições públicas, privadas, corporativas, etc.), não deixa de ser uma experiência que pode ser analisada à luz das concepções de *policy networks*. Do mesmo modo, alguns experimentos de planejamento regional – como o da Associação dos Municípios do Norte Pioneiro do Paraná (Amunorpi), em cujo projeto o IPARDES se inseriu como “ator” portador e nucleador de discussões das informações e diagnósticos sistematizados sobre a problemática regional/local – vêm revelando resultados surpreendentes, *vis-à-vis* algumas iniciativas anteriores de corte tradicional.¹¹ Ainda no Paraná, pode-se recuperar a experiência do Programa Integrado de Manejo dos Solos em Microbacias Hidrográficas (Paraná Rural) como um exemplo de *policy network*, na medida em que se viabilizou estruturalmente por meio de uma rede formada por instituições do setor público estadual (Secretaria de Estado da Agricultura, Emater-PR, Iapar, DER, etc.) e municipal (prefeituras municipais), produtores rurais individuais ou em grupo, cooperativas, empresas privadas de fomento e Comissões Municipais do Solo.

⁹ TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 55.

¹⁰ MACEDO, Mariano de Matos. Experiências de planejamento em contextos de integração econômica. Campinas: s.n., 1994. p.99-101. Tese (Doutorado), UNICAMP.

¹¹ INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Indicadores analíticos: um planejamento sem hierarquias: o exemplo AMUNORPI. Curitiba: IPARDES, 1995.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESPECIFICIDADES DE POLICY NETWORKS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Atualmente, dois eixos de determinações, cujas naturezas têm várias interconexões, estão parametrizando a definição de novos rumos para o planejamento no Brasil.

Por um lado, dadas as tendências das transformações em curso no cenário internacional e seus nexos com a dinâmica dos processos em curso no País, as questões setoriais e regionais estão se explicitando sob novos contornos e o planejamento vem assumindo novamente relevância estratégica no contexto da federação brasileira.

Por outro lado, existe um consenso de que os anos 80 podem ser caracterizados pelo esgotamento da estratégia desenvolvimentista de cunho autoritário e excludente, que predominou na sociedade brasileira desde os anos 30, com todos os impasses e implicações econômicas, sociais e políticas que tal processo de esgotamento vem impondo.¹²

Colocam-se como cenário de um novo padrão de desenvolvimento processos mais flexíveis e orgânicos de formulação e operacionalização de políticas públicas. Segundo OLIVEIRA,

[...] as relações entre o Estado e a economia no Brasil Contemporâneo experimentaram profundas transformações desde a década de 50, uma espécie *d'âge d'or* do planejamento, pelo menos na forma em que concebia a CEPAL. Isto é, o Estado Demiurgo da sociedade civil, clássico no pensamento autoritário brasileiro — da qual a concepção de planejamento predominante estava profundamente imbuída, na esteira de uma “estatização” do pensamento keynesiano —, cedeu lugar a uma outra estrutura de relações [...]. [...] a crescente complexificação da estrutura social no Brasil, a autonomização do sindicalismo em relação ao Estado, o padrão diferente das relações no interior da burguesia, a emergência de classes médias [...] retiraram a capacidade demiúrgica de que o Estado Brasileiro parecia estar dotado. Para o planejamento, isto tem conseqüências da maior importância.¹³

Dessa forma, os eixos mencionados podem convergir de forma a definir os arranjos institucionais do tipo *policy networks* como uma alternativa de processos de formulação e operacionalização de políticas públicas relacionadas ao planejamento nacional ou regional. Esses arranjos respondem às tendências de flexibilidade e de maior organicidade nesses processos e ao mesmo tempo vão muito além de perspectivas neoliberais e afirmam a importância e a necessidade da

¹² FIORI, José Luís. *Sonhos prussianos, crises brasileiras : leitura política de uma industrialização tardia. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.11, n.1, p.41-61, 1990;*
 FIORI, José Luís. *Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. Revista de Economia Política, São Paulo, v.12, n.1, p.76-89, jan./mar.1992;*
 FIORI, José Luís. *Globalização econômica e descentralização política : um primeiro balanço. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.15, n.2, p.293-311, 1994.*

¹³ OLIVEIRA, Francisco de. *Região, nação, globalização : é uma rima. É solução? S.l. : s. n. 1993. p.2.*

ação renovada do Estado para a superação de entraves estruturais que caracterizam a problemática atual do desenvolvimento econômico.

Nessa perspectiva, como foi observado, alguns exemplos da experiência recente de planejamento no Brasil, relativamente bem-sucedidos (apesar de problemáticos), podem ser apresentados, de forma a mostrar que ações coordenadas, na forma de *policy networks*, vêm avançando, a partir de acordos parciais, por setores produtivos específicos ou por frações de interesse regional.

No entanto, não deve ser desconsiderado que a constituição desses espaços institucionais, característicos de países de “capitalismo regulado”, enfrenta, em sociedades como a brasileira, enormes problemas relativos à heterogeneidade estrutural existente e à situação específica de fragilidade e desarticulação na qual se encontra o Estado no Brasil. Dentre tais problemas merecem ser destacados os seguintes:

- a inorganicidade de amplos segmentos da sociedade brasileira, em geral excluídos de processos capitalistas de produção;
- a profusão de interesses específicos e muitas vezes conflitantes, derivados da elevada heterogeneidade existente entre e dentro dos setores, segmentos e regiões da economia brasileira e entre estados e municípios;
- as formas como se estruturam as representações de interesses sociais, que, em geral, são excessivamente independentes entre si, fragmentadas e, muitas vezes, têm por base organizações (sindicatos e federações) que se encontram institucionalmente defasadas em relação aos processos de renovação das condições de poder, decorrentes das transformações produtivas e sociais em suas áreas de atuação;
- as distorções dos mecanismos de representação político-parlamentar e seus reflexos no delineamento do arcabouço constitucional e nos processos de formulação de políticas públicas (orientação, formas de operacionalização, etc.);
- a herança institucional de um padrão de planejamento e operacionalização de políticas públicas com traços fortemente autoritários e excessivamente fragmentados na esfera setorial;
- a desarticulação institucional do Estado e a fragilidade de suas instâncias de coordenação e controle, o que o

torna permeável até mesmo a particularismos de quase ou nenhuma importância estratégica;

os problemas de financiamento do setor público e do seu poder de ordenar estrategicamente as atividades econômicas, setorial e espacialmente.

E, finalmente, tem-se como problema mais importante para a definição de quaisquer novos rumos do processo de planejamento, formulação e operacionalização de políticas públicas a incapacidade atual da sociedade brasileira de realinhar compromissos do Estado, dos empresários e dos trabalhadores em torno de uma estratégia de desenvolvimento, sob bases não autoritárias e excludentes, que supere os impasses que permeiam o esgotamento e a crise do padrão desenvolvimentista articulado a partir dos anos 30.¹⁴

Esses problemas, no entanto, não desqualificam as *policy networks* como possível alternativa de arranjos institucionais que possam sustentar práticas renovadas de planejamento em sociedades como a brasileira. Pelo contrário, indicam a necessidade de aprofundar a compreensão de seus limites, de forma a entender as novas especificidades que podem vir a caracterizar o futuro dos processos de formulação de políticas públicas do Brasil.

¹⁴ FIORI, José Luís. *O nó cego do desenvolvimento brasileiro. Novos Estudos*, São Paulo : CEBRAP, n.40, p.25-144, 1994.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM JUNHO DE 1995

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Tânia; GUIMARÃES, Leonardo; MACEDO, Mariano; BUARQUE, Sérgio. **Planejamento nacional e regional no Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA, 1994.
- ESSER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk; MEYER-STAMER, Jörg. **Systemic competitiveness concept and key policy issues**. Berlin : German Development Institute, 1993.
- FIORI, José Luís. Globalização econômica e descentralização política : um primeiro balanço. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.15, n.2, p.295-311, 1994.
- FIORI, José Luís. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo : CEBRAP, n.40, p.25-144, 1994.
- FIORI, José Luís. Para repensar o papel do estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n.1, p.76-89, jan./mar.1992.
- FIORI, José Luís. Sonhos prussianos, crises brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.11, n.1, p.41-61, 1990.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Indicadores analíticos : um planejamento sem hierarquias: o exemplo da AMUNORPI**. Curitiba : IPARDÊS, 1995.

- KENIS, Patrick. The preconditions for policy networks : some findings from a three-country study on industrial restructuring. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). **Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations**. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991. p.297-330.
- MACEDO, Mariano de Matos. **Experiências de planejamento em contextos de integração econômica**. Campinas : s.n., 1994. 165p. Tese (Doutorado), UNICAMP.
- MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Introduction: studying policy networks. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). **Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations**. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991. p.11-23.
- MESSNER, Dirk. **A geração de competitividade como processo social de procura e aprendizagem : o caso da indústria da madeira no Chile**. Curitiba : IPARDES, 1994.
- OLIVEIRA, Fernando de. **Região, nação, globalização : é uma rima. É solução?** S.l. : s. n. 1993. 12p.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993.