



REVISTA DE CIÉNCIAS SOCIAIS

Civitas - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 1519-6089

civitas@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio

Grande do Sul

Brasil

Santos, Hermílio

Grupos de interesse e redes de políticas públicas Uma análise da formulação de política industrial

Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 2, núm. 1, junho, 2002, pp. 193-210

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74220112>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **Grupos de interesse e redes de políticas públicas**

Uma análise da formulação de política industrial

*Hermílio Santos<sup>1</sup>*

## **Introdução**

A análise do papel do Estado tem ocupado grande parte da atenção dos analistas dedicados ao estudo do processo de formulação de políticas públicas, em especial de política industrial. Como consequência há um descuido quase insistente em relação à análise da participação nesse processo de atores não-estatais. O estudo insuficiente de outros agentes que não o Estado conduz a uma imagem distorcida da realidade, a saber, de que as agências estatais atuam sozinhas na formulação e implementação daquilo definido por “política industrial”.<sup>2</sup> Alguns estudos chegam a reconhecer a relevância de outros atores, sem oferecer entretanto uma investigação detalhada sobre seu papel.

Uma abordagem que leve em consideração o papel de grupos de interesse setoriais pode permitir tanto uma melhor compreensão do desenvolvimento e da situação atual de determinados ramos da indústria de um país, quanto deixar evidente o processo de formulação de medidas de política industrial. Ao mesmo tempo, uma tal abordagem pode tornar mais evidentes as formas de ação de determinadas

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Freie Universität Berlin, professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pucrs. Endereço: hermilio@pucrs.br

<sup>2</sup> O termo será definido mais adiante.

organizações na busca de competitividade econômica no mundo contemporâneo. Esta lacuna, sobretudo na análise do processo de formulação de política industrial, acabou por motivar desde a década de 1980 alguns estudos empíricos e teóricos. Na literatura disponível há, no entanto, um déficit considerável de abordagens recentes que leve em consideração a forma como grupos de interesse setoriais se articulam na tentativa de intervir diretamente neste processo.

Clive Thomas (1993a) sustenta haver uma tendência à homogeneização da atividade de grupos de interesse no processo de formulação de política industrial, pelo menos nos países altamente industrializados ou, como ele prefere, “pós-industrializados”. Sua tese se baseia sobretudo na observação de grupos de interesse econômicos, sem no entanto levar em consideração os grupos que representam ramos da indústria, como a indústria automobilística ou têxtil, alguns dos mais afetados pelo processo de globalização, dentre outros. É preciso que se pergunte como os grupos de interesse setoriais agem e como eles contribuem para o processo de formulação de políticas, quais os fatores específicos a influenciar as formas de atuação destas organizações e por quê. É preciso ir um pouco adiante, colocando questões mais explícitas e investigar os canais de acesso à disposição dos grupos setoriais para que possam exercer um papel relevante na formulação de políticas. Quais são as estratégias e táticas dessas organizações? Quais recursos estão à disposição delas? Há algum tipo de interdependência entre os formuladores de políticas e os grupos de interesse setoriais? Em uma abordagem comparativa, deve-se investigar as semelhanças e diferenças entre grupos que representam setores industriais distintos em um mesmo país.

O presente texto, entretanto, não irá abordar tais questões em profundidade. Seu objetivo é mais modesto que isso. Procura-se apresentar uma discussão e uma literatura ainda pouco difundidas no Brasil, uma vez que o tema de política industrial, quando discutido, o é apenas entre economistas, em geral mais interessados pelas medidas e muito pouco pelo processo de formulação e implementação das mesmas. Por outro lado, a produção da ciência política brasileira tem mostrado um interesse bastante acanhado pela política industrial. Com isso, pretende-se aqui estimular o debate, sobretudo entre aqueles encarregados de formular, implementar ou mesmo refletir sobre políticas públicas. Embora a literatura apresentada aqui refira-se basicamente à política industrial, acreditamos que ela poderá ser igualmente útil para a análise de outros tipos de políticas públicas, como já foi possível verificar em outro trabalho (Santos 1999).

## **Em torno dos conceitos**

Os conceitos empregados aqui encerram grande controvérsia. Evidentemente não se tentará, no âmbito deste artigo, apresentar definições com pretensões definitivas, mas tão somente esclarecê-los e chamar a atenção para alguns mal-entendidos. Política industrial e grupos de interesse são alguns dos conceitos a serem tratados aqui.

### *Política industrial*

Na literatura disponível não há qualquer consenso em torno do conceito de “política industrial”. Um motivo para isso é que grande parte dos autores envolvidos com esta temática simplesmente descrevem e discutem possíveis medidas de política industrial, sem oferecer uma definição estruturada do termo e sem contar com critérios claros para estabelecer tal definição. Em seu uso corrente, política industrial está vinculada a forte intervenção estatal (Neuschander 1994: 17). Esta interpretação mais propriamente negativa do termo conduz ao exagero no que diz respeito à hipótese da ausência de uma política industrial explícita nos países industrializados. Embora o emprego deste termo tenha sido cercado até recentemente, em especial nos países de economia mais liberal, por uma forte resistência, hoje em dia pode-se observar uma certa distensão nesta oposição apesar da recusa de muitos formuladores de políticas em fazer uso do termo.

Quando se fala em política industrial, pensa-se imediatamente em medidas como barreiras alfandegárias (tarifárias e não-tarifárias), subsídios e apoio às exportações. Isto não é outra coisa senão uma simplificação do conceito e também do leque de medidas possíveis. Parece evidente que exemplos de instrumentos de política industrial podem ajudar a tornar o conceito mais compreensível. Entretanto, sem contar com critérios de definição claros, dificilmente será possível travar uma discussão produtiva.

Uma macro-definição de política industrial inclui todas as políticas econômicas que têm por objetivo otimizar a qualidade dos fatores de produção trabalho, capital e recursos naturais, bem como o nível tecnológico do país. O ponto de partida de uma tal interpretação é que todas as medidas públicas de caráter econômico têm de alguma maneira efeitos sobre os setores industriais. Nesta concepção de política industrial não são diferenciados setores específicos. Auto-

res como Audretsch (1991 e 1996) e Curzon-Price (1986) demonstram preferência por esta maneira de conceber política industrial. Curzon-Price, por exemplo, afirma que política industrial “...em geral deve ser definida como qualquer medida governamental, ou série de medidas, para promover, prevenir ou retardar mudanças estruturais. Seu objetivo é distorcer – ou devo dizer corrigir? – o processo evolucionário natural do mercado” (1986: 201, tradução minha). Esta maneira de conceber política industrial, a saber, colocando-a no mesmo nível de política econômica, sem diferenciar setores, não é de grande utilidade. Por um lado, parece evidente que estas medidas tenham efeitos importantes sobre setores industriais, mas por outro lado elas não colocam em primeiro plano medidas para setores específicos, o que de fato vem ocorrendo cada vez com mais freqüência. Uma política industrial raramente é adotada sem a diferenciação de setores-alvo, isto é, ela não é orientada a todos os setores indistintamente. Coloca-se então a necessidade de se interpretar política industrial em um sentido mais restrito.

Patrick (1986: 3) apresenta uma concepção mais restrita de política industrial, a saber, enquanto escolha de indústrias específicas que possuam um significado nacional e que, em função disto, mereçam um tratamento diferenciado. Uma definição semelhante é dada por Ito (1993: 196) ao afirmar que política industrial compreende todas as medidas que dão uma orientação econômica através da intervenção na alocação de recursos ou na estrutura industrial de determinada indústria. Para Okimoto, política industrial “...envolve o uso governamental de sua autoridade e recursos para administrar políticas que tratem das necessidades de indústrias e setores específicos (e, se necessário, de empresas específicas) ...” (Okimoto 1989: 8, tradução minha). Na concepção de Okimoto, política industrial em qualquer parte do mundo “...tende a ser uma aglomeração de respostas *ad hoc* a necessidades e circunstâncias especiais...” (Okimoto 1989: 4, tradução minha). A partir dessas interpretações, medidas de política industrial podem ir desde a subvenção direta, isenção de impostos, limitação de importação ou apoio às exportações até o financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento.

Certos autores empregam a expressão *industrial targeting* para caracterizar a ação estatal para setores industriais específicos. Outros apontam este termo como sinônimo de política industrial (p. ex., Okimoto 1989: 64; Holzhausen e Park 1993). Neste artigo, *industrial targeting* corresponde à definição mais restrita de política industrial.

### *Grupos de Interesse: definição, tipologia e destinatários*

Entre os cientistas políticos não há qualquer consenso em torno da definição de *grupos de interesse*. Ao definir tais atores sociais são empregadas diferentes expressões para caracterizar as mesmas organizações, como *grupos de pressão* e *lobby*. Mais que uma simples incompatibilidade de conceitos, trata-se ou de uma apreensão diferenciada de um fenômeno sócio-político ou de uma má-compreensão do problema investigado.

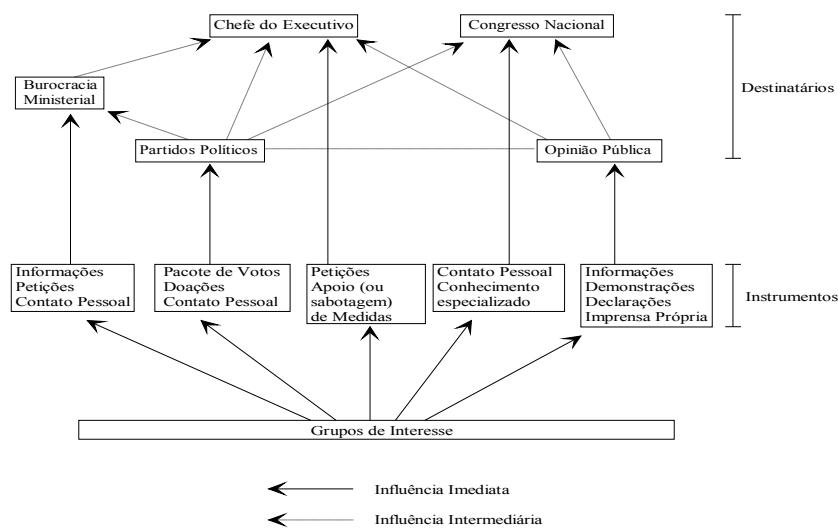
Grupos de interesse são organizações apartadas do governo – embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais –, cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas (Wilson 1990: 1; 1992: 80). “Pressão” é empregada quando os canais de acesso para um grupo estiverem obstruídos ou quando for ínfima a possibilidade do grupo ter seus interesses levados em consideração pelos tomadores de decisão. O termo em inglês “lobby” é uma metáfora do vestíbulo diante da sala de reunião dos parlamentares e refere-se a uma atividade particular dos grupos de interesse, a tentativa de influenciar a deliberação de novas leis (Beyme 1980: 11). “Pressão” e “lobby” indicam, portanto, possíveis técnicas de influência que podem ser empregadas pelos grupos, não possuindo qualquer caráter de definição.

Apesar de alguns autores concederem aos partidos políticos o mesmo *status* dos grupos de interesse, há na verdade uma série de diferenças entre ambos. Os grupos de interesse se diferenciam dos partidos sobretudo pelo fato dos primeiros não terem a pretensão de administrar diretamente o aparelho estatal (Hartmann 1985; Wilson 1992: 80).

Os grupos de interesse podem ser classificados de diversas maneiras, como por exemplo pelo tipo de interesse representado, a intensidade de organização do grupo e o campo de ação prioritário (J. Weber 1977: 75; Heinze 1981: 57). No processo de formulação de política industrial, o critério mais relevante é o primeiro deles, ou seja, o tipo de interesse, que pode ser dividido entre econômicos e não-econômicos ou promocionais. Entre os primeiros, encontram-se aquelas organizações que colocam em primeiro plano questões econômicas, como associações de empresários ou industriais e sindicatos de trabalhadores. Organizações não-econômicas são aquelas que aspiram a objetivos culturais, religiosos, humanitários ou políticos (J. Weber 1977: 75), embora possam eventualmente lidar com problemas econômicos.

Por destinatários entende-se os possíveis interlocutores de um grupo de interesse. Um grupo pode tentar ganhar os mais importantes destinatários como interlocutores, como o congresso, o chefe do executivo, a burocracia estatal, os partidos e a opinião pública (Figura 1). Nem todos os interlocutores têm entre tanto a mesma importância para um mesmo grupo. A relevância de um destinatário depende de muitos fatores, como por exemplo do tipo de grupo de interesse, da estrutura e do papel do destinatário em um sistema político determinado e os objetivos gerais e específicos perseguidos pelo grupo.

**Figura 1**  
Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse



*Fonte:* Traduzido e modificado a partir de Rudzio (1983: 245).

No processo de formulação de política industrial raramente é possível isolar a influência de grupos de interesse de outros fatores, daí ser necessário que as questões sejam colocadas de maneira a elucidar qual papel – se algum – os grupos de interesse exercem na formulação de medidas de política industrial.

## Grupos de interesse e políticas setoriais

De que maneira os grupos de interesse econômicos contribuem para o processo de formulação de medidas de política industrial? Por um lado, a presença de grupos de interesse é percebida em geral somente quando tentam sabotar medidas deliberadas. Por outro lado, muitas medidas podem ser implementadas de maneira mais barata e mais eficiente caso os grupos de interesse, cujos interesses estejam diretamente em questão, cooperem (Wilson 1992: 82). Parte do princípio de que em cenários de alta competitividade econômica as medidas setoriais têm maior chance de serem implementadas se, primeiro, as medidas não forem implementadas à revelia ou contra os planos dos setores correspondentes e, segundo, se o setor industrial – seja através de sua associação representativa, seja através das empresas mais importantes do setor – tiver a possibilidade de pelo menos aceitar as medidas antes de elas serem implementadas. Com isso podem tanto o Estado quanto os setores industriais realizar seus projetos de maneira mais transparente, já que sua participação é garantida de antemão, sem que o acesso seja “comprado”.

Na tentativa de cumprir suas funções de maneira a mais eficiente possível, os grupos de interesse procuram transformar seus recursos – finanças, quota de filiação e informações – em poder político, de modo que possam desenvolver relações interpessoais com os diferentes participantes do processo político (Thomas 1993b: 28). Uma questão central para o grupo é saber distinguir em cada momento qual tipo de informação poderá elevar suas possibilidades de acesso aos formuladores. Trata-se assim de uma questão empírica cujos critérios devem ser estabelecidos de acordo com as circunstâncias. Responder a esta questão hoje significaria ser capaz de reconhecer a questão em que está centrada a atual competitividade industrial. A partir daí o grupo articula seus recursos de maneira a otimizar sua ação, tanto para os seus membros quanto para os formuladores de políticas. Isto se aplica caso o grupo se recuse a seguir o caminho mais “fácil”, que seria conseguir do governo vantagens de curto prazo, via lobby.

Com poucas exceções, grande parte das pesquisas que lidam com os efeitos e significado de grupos de interesse se dedicam a investigar a ação das chamadas federações (*umbrella organizations*, ou associações que abrigam outras associações) sobre temas macro-econômicos. Entretanto, cada vez com maior freqüência as questões econômicas são tratadas de maneira segmentada, isto é, percebe-se que a competição global atua diferentemente sobre os setores produ-

tivos de um país. Com isso, os diversos setores são tratados de maneira diferenciada, quando e se medidas são implementadas. Uma das consequências da globalização é o surgimento de desafios para setores específicos e firmas e menos para a economia de um país como um todo. Daí que cada setor deva ser tratado e analisado separadamente.

Cawson (1986 e 1985) soube reconhecer isto. Ele foi um dos primeiros autores a introduzir a investigação de arranjos de interesse que se dão ao nível médio (*meso level*) para o tratamento de problemas de determinados setores industriais. Embora Cawson tenha apenas se dedicado a analisar as intermediações de tipo neocorporatista, ele apontou para novas perspectivas quando afirmou que as organizações de interesse não agregam “interesses de classe”, mas sim as mais específicas preocupações de tipos particulares de interesse (Cawson 1985: 2). Esta afirmação significa um desestímulo para aquelas abordagens que vêm o fantasma dos grupos de interesse por todos os lados como controladores monolíticos das questões econômicas mais relevantes.

Estudos recentes apontam para a tendência de se estudar todo o processo de formulação de políticas. A principal preocupação está na tentativa de oferecer uma visão geral da participação dos diferentes atores ou da investigação das relações entre eles. Esta linha de pesquisa tem se tornado mais freqüente desde meados da década de 80 e é caracterizada pela análise das comunidades de políticas (*policy communities*) e das redes de políticas (*policy networks*). Ambas as expressões são definidas e empregadas de maneiras distintas.<sup>3</sup>

Na definição de Wilks e Wright (1987), uma comunidade de política pública (*policy community*) é um grupo de atores – ou de atores potenciais – a partir de um mesmo universo de políticas públicas (*policy universe*). Os componentes de um universo de políticas compreendem todos os atores com interesse direto ou indireto em um mesmo foco de políticas (por exemplo, um produto específico, um tipo de serviço ou tecnologia, um mercado determinado ou ainda tamanho da empresa – multinacional, média ou micro-empresa). Desta maneira é possível identificar, descrever e comparar um “universo de política industrial”, um “universo de política educacional” ou um “universo de política de saúde”, entre outros (Wright 1988: 605). Em cada um destes universos, por exemplo de política industrial, podem ser identificados alguns setores, como químico, telecomunicações, siderúrgico etc. As medidas de política industrial entretanto nem

<sup>3</sup> Para uma análise atual desta abordagem cf. Dowding (1995).

sempre são formuladas dentro ou para um único destes setores, mas através da interação entre os atores de cada um destes campos. Em função disto deve ser introduzido o conceito de redes de políticas públicas (*policy networks*), para que possamos obter uma melhor compreensão deste processo.

Por rede de políticas públicas (*policy network*) entende-se a caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência (Wilks e Wright 1987: 299; Wright 1988: 606ss.; Coleman 1994: 276). Marin e Mayntz chamam a atenção para o fato de que redes de políticas não podem ser definidas unicamente através de sua interação interorganizacional, mas também através de sua função, a saber, a formulação e implementação de medidas (Marin e Mayntz 1991: 16). Ambos os autores chamam igualmente a atenção para o fato de que onde é identificada a presença de redes – através da observação de atores que participam das negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas –, estas se concentram em temas setoriais ou específicos (como por exemplo no apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias) e não em torno de controvérsias macro-econômicas (Marin e Mayntz 1991: 19).

Esta concepção do processo de formulação de políticas públicas tem como pano de fundo uma compreensão da sociedade em que diferentes atores interagem de uma maneira relativamente descentralizada (Kenis e Schneider 1991: 25). Isto significa que políticas públicas são – ou devem ser – o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não-estatais (Heinz e Laumann 1991: 63). Rejeita-se com isso a abordagem que parte do Estado como o único elemento relevante neste processo. A análise de redes como nova perspectiva para a mobilização de recursos também tem sido empregada na sociologia, na economia política e em distintas doutrinas de administração de empresas (Kenis e Schneider 1991; Easton 1992; Meyer 1995).

Quais seriam então as condições ideais para o surgimento de redes no processo de formulação de políticas públicas ou mais precisamente de medidas de política industrial? A condição mais evidente é a presença de questões de políticas públicas (*policy issues*) (Wright 1988: 606), isto é, um tema deve se tornar objeto de um tratamento diferenciado por parte do governo. Isto significa que sua importância deve ser reconhecida e confirmada por diferentes atores. A iniciativa para que um tema seja objeto de política pública pode ser tomada não apenas pelo Estado, mas também por agentes não-estatais. Aqui se estabelece

uma distinção marcante entre a formulação de políticas através de rede de políticas, de um lado, e através de dirigismo estatal, por outro lado. A formulação via rede de políticas não se baseia em comando e ordem, mas em negociação e intercâmbio (Kenis 1991: 299). Este intercâmbio não significa porém que todos os atores se beneficiem igualmente da relação daí decorrente (Schneider 1990: 175) ou que exista uma relação simétrica entre eles.

Três outros aspectos relevantes para a presença de rede de políticas devem ser nomeados aqui. A saber, as variáveis gerais do país (*country variables*), como por exemplo a orientação tradicional de política econômica, o grau de politização de reestruturação industrial e o papel de agências estatais na economia; as variáveis do setor em questão (como a interdependência e integração pessoal e/ou organizacional numa indústria) assim como as condições estruturais e conjunturais do setor (competição intra-industrial, existência e atividade de associação de interesse) (Kenis 1991: 307). Isso deixa evidente que na análise de redes de políticas os grupos de interesse são apenas um entre possíveis participantes do processo de formulação de políticas públicas (Lehmbruch 1991: 134).

Na literatura recente são identificados alguns tipos de redes de políticas. As mais importantes dentre elas são as redes neopluralistas e as neocorporatistas.<sup>4</sup>

### **Rede de tipo neopluralista**

Parte das definições disponíveis do processo neopluralista de formulação de políticas é fornecida por seus críticos. O equívoco de leitura mais comum desta perspectiva por parte dos seus críticos é a afirmação de que no arranjo neopluralista a possibilidade de influenciar o processo de formulação estaria igualmente dividida entre diferentes grupos. Uma tal interpretação não é dada pelos próprios neopluralistas. É possível que os autores neopluralistas não sejam capazes de entender sempre a realidade a qual pretendem analisar, mas não são ingênuos ao ponto de sustentar que as possibilidades estejam igualmente distribuídas entre os diferentes atores envolvidos.

Para os neopluralistas, nem todos os grupos têm acesso semelhante ao processo de formulação, em função sobretudo da qualidade e quantidade dos recursos à disposição dos mesmos (Christiansen e Dowding 1994: 15). Além dos re-

---

<sup>4</sup> Para uma classificação mais ampla dos tipos de redes de políticas públicas cf. Atkinson e Coleman (1985 e 1989).

cursos financeiros, de organização e de informação, um outro recurso ocupa um lugar central, a saber, a legitimidade. Um grupo deve credenciar-se como legítimo para que possa ganhar acesso ao processo de formulação. O fato de ser legítimo concede ao grupo o status de *insider*. Esta legitimidade não é dada pelo Estado, mas o grupo deve ser “amplamente aceito como tendo o direito de participar” (Dahl 1986: 180, tradução minha). Dahl, como ademais a maioria dos pluralistas, não deixa evidente qual instância forneceria esta legitimidade. Fundamental contudo não seria nomear uma instância legitimadora, mas reconhecer que esta legitimidade não é dada apenas pelo Estado.

Na perspectiva neopluralista, o processo de formulação de políticas públicas em uma sociedade democrática é caracterizado pela existência de uma concorrência entre diferentes grupos (a analogia com a economia de mercado não é coincidência). Neste cenário competitivo disputam indivíduos, partidos políticos e grupos de interesse antes que o governo formule e implemente suas políticas (Thomas 1993a: 7). Grande parte dos autores neopluralistas concedem aos grupos de interesse um papel central no processo político, pois estes possuem um volume considerável de poder (Smith 1990: 302). Em função disto os grupos de interesse assumem um papel relevante na definição de “policy outcomes”. Diferentemente de algumas interpretações, os grupos de interesse são encarados pelos neopluralistas enquanto um dentre outros atores importantes na arena política. No fundo, coloca-se a concepção pluralista de divisão do poder na sociedade, a saber, enquanto disperso entre distintos atores. Entretanto, os atores que se filiam a esta corrente reconhecem que os empresários possuem uma posição privilegiada neste processo ou que pelo menos deveriam possuir (Lindblom 1977: 175).

Desta maneira de conceber a representação de interesse não se deve concluir que não seja possível o surgimento de redes. Como poderia então ser concebida uma rede de políticas de tipo neopluralista? Se lembrarmos da legitimidade como elemento importante para a participação no processo de formulação de políticas deveria ser concebida uma rede *par excellence*, ou seja, uma estrutura em que distintos atores tomam parte sem que um deles exerça um papel central. Isso significaria que mesmo quando os atores envolvidos não possuam igualdade de acesso ao processo de formulação não haveria um ator que assumiria o papel de legitimador da participação de atores interessados.

Esta maneira de conceber o processo de formulação de políticas provocou e provoca ainda inúmeras críticas. A crítica mais frequente é que os pluralistas

fracassam em sua tentativa de análise em função de sua incompreensão do processo político contemporâneo. Tais críticas são elaboradas sobretudo pela abordagem neocorporatista.

### **Rede de tipo neocorporatista**

A perspectiva neocorporatista surgiu quase como uma reação às perspectivas “passadas”, em especial ao pluralismo e ao corporatismo estatal. Embora o artigo de Schmitter “Still the Century of Corporatism?” (1979) seja um dos artigos mais importantes para o debate neocorporatista, as contribuições de Lehmbruch (1979a; 1979b) são mais apropriadas para representar a perspectiva neocorporatista na discussão em torno do processo de formulação de políticas públicas. Schmitter define neocorporatismo enquanto um sistema de representação de interesses. Para Lehmbruch, mais que uma simples articulação de interesses, o neocorporatismo é “um modelo institucionalizado de formulação de políticas, no qual grandes organizações de interesse cooperam umas com as outras e com autoridades públicas não apenas na articulação (ou mesmo ‘intermediação’) de interesses, mas – em suas formas desenvolvidas – na ‘alocação autorizada de valores’ e na implementação de tais políticas” (Lehmbruch 1979a: 150, tradução minha). O desacordo entre ambos os autores está menos no aspecto conceitual, como pode parecer num primeiro momento, mas fundamentalmente na realidade observada. Enquanto Schmitter lida com os arranjos políticos em torno do Estado, Lehmbruch tenta apreender o processo de surgimento de políticas públicas. A diferença entre ambas as perspectivas é de fato bastante sutil, para alguns inexistente. Porém, o resultado das articulações em torno da administração do Estado nem sempre pode ser transposto automaticamente para o processo de formulação de políticas. Isso significa que ambas as abordagens não representariam interpretações contrapostas de uma mesma realidade.

Diferentemente dos neopluralistas, o papel do Estado é especialmente salientado pelos adeptos da corrente neocorporatista. Entre os autores neocorporatistas, o Estado não é definido de maneira uniforme, mas sua autonomia em relação aos grupos de interesse é um ponto convergente entre suas diferentes abordagens. O Estado não é concebido simplesmente como uma arena na qual competem interesses divergentes, senão que o Estado teria sua própria iniciativa, interesses e políticas (Meier e Nedelman 1979). Isso não quer significar que o Estado seja totalmente independente e autônomo e que os grupos de interesse

lhe estejam subordinados, mas que o Estado possui a autoridade de definir os canais de acesso, assim como quais atores podem e devem participar.

Para Meier e Nedelman (1979), o papel a ser exercido pelos grupos de interesse não estariam de maneira alguma estabelecidos de antemão. Isto dependeria de duas condições, a saber, a maneira predominante através da qual os atores definem a interação entre eles (entre grupos de interesse e Estado) e a maneira dominante através da qual os atores definem a situação na qual esta interação ocorre. Em arranjos setoriais de tipo neocorporatista os grupos são capazes de mediar a relação Estado/membros dos grupos (Young 1990). Assim, é possível conceber a rede de políticas de tipo neocorporatista como um arranjo em que participam atores em quantidade limitada e tendo o Estado como ponto de convergência, isto é, como elemento central no processo de formulação de políticas.<sup>5</sup>

### **Um balanço**

Ambos os tipos de redes correspondem no fundo a duas maneiras concorrentes de articulação de interesses, como foi possível verificar na maioria das abordagens mencionadas.

Para que se possa falar em redes de políticas de tipo neopluralista é preciso que pelo menos quatro condições estejam contempladas, a saber, um acesso aberto ao processo político e à arena da formulação de políticas; um processo conflitivo e concorrido de definição de políticas; a fragmentação do mercado político (isto é, a ausência de grupos de interesse superpoderosos); e a objetividade – já que não é possível falar da neutralidade – do Estado no trato de questões de políticas públicas. Em uma rede de políticas de tipo neocorporatista, ao contrário, os participantes são determinados pelo Estado ou por uma agência estatal. Trata-se evidentemente de definições tipo-ideais; em função disso é possível que, quando se está confrontado com a realidade, surjam elementos de ambas as abordagens (cf. Tabela 1).

---

<sup>5</sup> Problemático em grande parte da literatura neocorporatista é que um dos objetivos da sua pesquisa é catalogar os países de acordo com a maneira de intermediação de interesses. Estas são classificadas em pluralismo, corporatismo fraco, corporatismo médio e corporatismo forte. Para isso os autores adotam seu próprio leque de critérios sem levar em consideração que as negociações freqüentemente se dão de maneira distinta em cada setor. Em razão disso trata-se de um procedimento sem muita utilidade.

**Tabela 1**  
Tipologia das redes de políticas públicas

	<b>Rede neopluralista</b>	<b>Rede neocorporatista</b>
Número de Grupos	Grande	Limitado
Interesse	Sobreposta	Estabelecida
Estrutura	Não-hierárquica	Hierárquica
Concorrência	Com Concorrência	Sem Concorrência

Fonte: Adaptado e traduzido a partir de Cawson (1986).

Quando se trata de analisar o papel dos grupos de interesse organizados em ambos os tipos de redes, não é simplesmente uma divergência de conceitos quando as teorias pluralistas acentuam a atividade de *representação* dos grupos de interesses, em oposição à *intermediação*, acentuada pelos autores neocorporatistas. *Intermediação* incorpora em seu significado – muito mais que o conceito de *representação* – um processo complexo e dinâmico. As teorias neocorporatistas reconhecem assim uma contribuição mais ativa dos grupos de interesse na formulação de políticas, pois para esta corrente os interesses coletivos não são dados, mas são “definidos” por instituições sociais (Streeck 1994). Em função disso é determinado o significado dos grupos organizados tanto para os membros quanto para o processo de surgimento de redes. Aquelas associações que conseguem fortalecer seu campo de ação através do intercâmbio político com o Estado podem “governar” o interesse dos seus membros ao contrário de simplesmente representá-lo (Streeck 1994). É improvável que uma organização de interesse goze de um status permanente e estável, tanto diante dos seus membros quanto diante dos seus destinatários. Com isso fica claro que a controvérsia entre *intermediação* e *representação* é um problema empírico e dinâmico.

Intermediação ou representação de interesses pode ocorrer em níveis distintos, por exemplo nos níveis macro, meso (médio) ou micro. Para a análise de setores industriais específicos é relevante que a análise se concentre ao nível meso da representação ou intermediação de interesse.

Por um lado, a abordagem de redes de políticas oferece uma visão razoável de todo o processo de formulação de políticas públicas, tanto no que se refere ao papel exercido pelos participantes da rede de políticas quanto no que se refere à maneira em que eles interagem. Por outro lado, raramente é possível obter uma compreensão precisa do papel de cada ator relevante envolvido neste processo, já que esta abordagem se limita à descrição da participação de possíveis atores em uma rede.

É bastante plausível afirmar que os grupos de interesse tornaram-se ativos em muitas novas áreas, mas é também fato que o sucesso de tais organizações está intimamente relacionado com a ausência de pólos contrários organizados (Petracca 1992). Resta saber, entretanto, até que ponto grupos de interesse podem cumprir um papel relevante em um cenário cada vez mais competitivo – inclusive entre os membros de cada grupo. Uma resposta satisfatória a este tipo de questão somente será possível a partir de investigação empírica da atividade de associações setoriais e dos desafios contemporâneos com os quais determinada indústria está confrontada.

## Referências bibliográficas

- Atkinson, M. M.; Coleman, W. D. (1985). Corporatism and industrial policy. In: A. Cawson (org.). *Organized interests and the State: studies in meso corporatism*. London: Sage.
- ; —— . (1989). Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies. *British Journal of Political Science*, v. 19, Part I, p. 47-67.
- Audretsch, D. B. (1991). Industrial policy in the 1990s: an international comparison. In: *Discussion Paper*. Berlin: WZB, FS IV 91-32.
- . (1996). Industrial policy. In: *Discussion paper*. Berlin: WZB, FS IV 96-9.
- Beyme, K. V. (1985). *Interessengruppen in der Demokratie*. München: R. Piper.
- Cawson, A. Introduction – Varieties of corporatism: the importance of meso-level of interest intermediation. In: A. Cawson (org.). *Organized interest and the State: Studies in meso corporatism*. London: Sage.
- . (1986). *Corporatism and political theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Christiansen, L.; Dowding, K. (1994). Pluralism or state autonomy? The case of Amnesty International (British Section): The insider/outsider group. *Political Studies*, XLII, p. 15-24.

- Coleman, W. D. (1994). Policy convergence in banking: a comparative study. *Policy Studies*, XLII, p. 274-292.
- Curzon-Price, V. (1986). Industrial and trade policy in a period of rapid structural change. *Aussenwirtschaft* (41), Heft II/III, p. 201-223.
- Dahl, R. Rethinking (1986). Who governs? New Haven revisited. In: R. Waste (org.). *Community power: directions for future research*. Beverly Hills: Sage.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, XLIII, p. 136-158.
- Easton, G. (1992). Industrial networks: a review. In: B. Axelsson; G. Easton (orgs.). *Industrial networks – A new view of reality*. London: Routledge.
- Hartmann, J. (1985). *Verbände in der westlichen Industriegesellschaft*. Frankfurt am Main: Campus.
- Heinz, J. P.; Laumann, E. O.; Nelson, R.; Salisbury, R. (1991). Organizations in political action: representing interests in national policy making. In: B. Marin e R. Mayntz (orgs.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main: Campus.
- Heinze, R. G. (1981). *Verbändepolitik und Neokorporatismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Holzhausen, A.; Park, S. J. (1994). Lean industrial policy in Japan. *Berliner Debatte Initial*, n. 1, p. 35-44.
- Ito, T. (1993). *The Japanese economy*. Cambridge: MIT Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Kenis, P. (1991). The preconditions for policy networks: some findings from a three-country study on industrial restructuring. In: B. Marin; R. Mayntz (orgs.). *Policy networks – empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main: Campus.
- ; Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: B. Marin e R. Mayntz (orgs.). *Policy networks – empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main: Campus.
- Lehmbruch, G. (1991). The organization of society, administrative strategies, and policy networks. In: R. Czada e A. Windhoff-Héritier (orgs.). *Political choice*. Frankfurt am Main: Campus.
- . (1979a). Liberal corporatism and party government. In: P. Schmitter e G. Lehmbruch (orgs.). *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage Publications.

- . (1979b). Consociational democracy, class conflict, and the new corporatism. In: P. Schmitter e G. Lehmbruch (orgs.). *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage Publications.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and markets*. New York: Basic Books.
- Marin, B.; Mayntz, R. (1991). Introduction: studying policy networks. In: B. Marin e R. Mayntz (orgs.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main: Campus.
- Meier, K. G.; Nedelman, B. (1979). Theories of contemporary corporatism static or dynamic? In: P. Schmitter e G. Lehmbruch (orgs.). *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage Publications.
- Meyer, M. (1995). *Ökonomische Organisation der Industrie: Netzwerkarrangements zwischen Markt und Unternehmen*. Wiesbaden: Gabler.
- Neuschander, T. (1994). *Mythos MITI: Industriepolitik in Japan*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Okimoto, D. I. (1989). *Between MITI and the market*. Stanford: Stanford University Press.
- Patrick, H. (1986). Japanese high technology industrial policy in comparative context. In: H. Patrick (org.). *Japan's high technology industries*. Seattle: University of Washington Press.
- Petracca, M. P. (1983). The future of an interest group society. In: M. P. Petracca (org.). *The politics of interests*. Boulder: Westview Press.
- Rudzio, W. (1983). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske e Budrich.
- Santos, Hermílio (1999). Policy-Netzwerke in der Stadtentwicklung: Das Beispiel Nova Serrana. In: *TU International*, n. 46-47, dez.
- Schmitter, P. C. (1979). Still the century of corporatism? In: P. Schmitter e G. Lehmbruch (orgs.). In: *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage Publications.
- Schneider, V. (1990). Control as a generalized exchange medium within the policy process? A theoretical interpretation of a policy analysis on chemical control. In: B. Marin (org.). *Governance and generalized exchange*. Frankfurt am Main: Campus.
- Smith, M. J. (1990). Pluralism, reformed pluralism and neopluralism: The role of pressure groups in policy-making. *Political Studies*, XXXVIII, p. 302-322.
- Streeck, W. (1994). Einleitung des Herausgebers: Staat und Verbände: neue Fragen. neue Antworten? In: W. Streeck (org.). *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Thomas, C. (org.) (1993a). *First world interest groups*. Westport: Greenwood Press.

- . (1993b). Understanding and comparing interest groups in Western democracies. In: C. Thomas (org.). *First world interest groups*. Westport: Greenwood Press.
- Weber, J. (1977). *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Wilks, S.; Wright, M. (orgs.) (1987). *Comparative government-industry relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Wilson, G. K. (1990). *Interest groups*. Oxford: Basil Blackwell.
- . (1992). American interest groups in comparative perspective. In: M. Petracca (org.). *Interest groups transformed*. Boulder: Westview Press.
- Wright, M. (1988). Policy community, policy network and comparative industrial policies. *Political Studies*, XXXVI, p. 593-612.
- Young, B. (1990). Does the American dairy industry fit the meso-corporatism model? *Political Studies*, XXXVIII, p. 72-82.