

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

DANIELLA MARIANO S. ROCHA

**A GESTÃO EM REDE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O
CASO DO PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO**

Porto Alegre
2017

Daniella Mariano S. Rocha

**A GESTÃO EM REDE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O
CASO DO PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea

Orientador: Prof. Clézio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2017

Daniella Mariano S. Rocha

**A GESTÃO EM REDE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DO PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea

Orientador: Prof. Clézio Saldanha dos Santos

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Clezio Saldanha dos Santos

Professor Guilherme Dornelas Camara

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado força, saúde e resiliência para enfrentar mais esse desafio.

À minha família, pelo amor incondicional e o incentivo a ser uma pessoa melhor sempre.

Aos professores e tutores da UFRGS, que compartilharam conhecimento, acreditaram no nosso potencial e dedicaram-se a capacitar gestores públicos visando a um país melhor.

Aos colegas de curso, com os quais compartilhei angústias, tristezas e alegrias. Vocês foram essenciais nessa jornada.

Aos gestores do Programa Brasil Mais Produtivo, que sempre foram solícitos, amáveis e dispostos a me ajudar. A colaboração de vocês foi imprescindível para a realização desse trabalho.

Ao meu marido e melhor amigo Vinicius, agradeço a paciência, o companheirismo e o apoio em todos os momentos.

RESUMO

Com a adoção do modelo de administração pública gerencial, o governo brasileiro tem buscado a descentralização das políticas públicas visando à maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos. A gestão em rede é a nova forma institucional encontrada para potencializar os recursos escassos do governo e aumentar o alcance das políticas públicas. Dessa forma, esse trabalho tem como objetivo analisar em que medida as práticas da gestão em rede contribuem para a implementação de políticas públicas. Para o desenvolvimento desse estudo, foi utilizada pesquisa exploratória e descritiva, baseada no Programa Brasil Mais Produtivo. A fim de atender aos objetivos propostos, a coleta de dados foi realizada por meio de análise bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas com os gestores do Programa no MDIC, ABDI e SENAI. Os resultados obtidos com a pesquisa revelam que, apesar dos desafios e adversidades, a gestão em rede suscita diversos benefícios para o Programa, tais como a convergência de ações, a união dos recursos e dos instrumentos disponíveis de cada instituição, que potencializam o programa e viabilizam ações que não poderiam ser feitas por uma instituição agindo sozinha. Conclui-se que a gestão em rede contribuiu efetivamente para a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo do governo federal.

ABSTRACT

With the implementation of the new public management model, the Brazilian government has sought to decentralize public policies aiming at greater efficiency and quality in services provided to citizens. The management network is the new institutional way found to leverage scarce government resources and increase the reach of public policies. Thus, this work aims to analyze the extent to which network management contributes to the implementation of public policy. For the development of this research, it was we used an exploratory and descriptive study, based on "Brasil Mais Produtivo" Program. In order to meet the proposed objectives, data collection was done through bibliographic and documentary analysis and semi-structured interviews with the managers of the MDIC Program, ABDI and SENAI. The research results show that, despite the challenges and adversities, network management raises several benefits to the program, such as the convergence of actions, the pooling of resources and the instruments available at each institution, enhancing the program and enabling actions that could not be done by an institution acting alone. It is concluded that the network management effectively contributed to the implementation of the "Brasil Mais Produtivo" Program of the federal government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Noções Associadas aos Conceitos de Rede	21
Figura 2 - Principais Vantagens e Limitações das Redes de Políticas	27
Figura 3 - Modelos de Governança: mercados, hierarquia e redes	30
Figura 4 - Três Perspectivas da Formulação de Políticas Públicas	32
Figura 5 - Manufatura Enxuta	51
Figura 6 - Resultados Esperados na Consultoria de Manufatura Enxuta	52
Figura 7 - Governança Brasil Mais Produtivo.....	60
Figura 8- Quadro-resumo - Vantagens x Desvantagens da Gestão em Rede aplicada ao Programa.....	64
Figura 9 - Indicadores do Programa Brasil Mais Produtivo.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APL	Arranjo Produtivo Local
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
TAR	Teoria Ator-Rede

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 A Administração Pública Gerencial e descentralização administrativa	14
2.2 A Teoria das Redes - Uma abordagem organizacional	18
2.3 As Redes de Políticas Públicas (Public Policy Network).....	23
2.3.1 Gestão de Redes	26
2.4 A Governança em Rede.....	28
2.5 A Teoria Ator-Rede (TAR)	33
2.6 Os Arranjos Produtivos Locais (APLS)	37
2.7 Objetivos da Pesquisa.....	38
2.7.1 Objetivo geral	38
2.7.2 Objetivos específicos.....	38
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	40
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	45
4.1 Introdução - O Programa Brasil Mais Produtivo.....	45
4.1.1 Contexto Histórico da criação do Programa.....	47
4.1.2 Operacionalização do Programa.....	49
4.1.3 Setores selecionados	53
4.1.4 A expansão do Programa.....	54
4.2 Instituições participantes do Programa – Vertente Manufatura Enxuta	55
4.3 A Rede de Governança no Programa Brasil Mais Produtivo	58
4.4 Identificação das vantagens e desvantagens da Gestão em Rede aplicada ao Programa Brasil Mais Produtivo.....	60
4.4.1 As vantagens da gestão em rede	61

4.4.2 As desvantagens da gestão em rede.....	62
4.5 Como a gestão em rede contribui para a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo	65
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	74
ANEXO I: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS	78
ANEXO II: PORTARIA Nº 13.	79

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, muito tem se debatido sobre o papel e o tamanho que o governo deve possuir no Brasil. O amadurecimento da democracia está diretamente relacionado a uma maior participação da sociedade civil, maior transparência e *accountability*. Com a democratização, a sociedade passou a ser cada vez mais consciente do papel do governo e das instituições que o compõe, exigindo mais efetividade e excelência das políticas públicas implementadas.

Por consequência, a complexidade das atribuições do governo aumentou, bem como as cobranças por transparência e a responsabilização por suas ações. Segundo Souki (2006, p. 41) este é o “momento seguinte à transição democrática em que setores ativos da sociedade reivindicam, além de serviços, também bens simbólicos”, desafiando cada vez mais os políticos e os servidores públicos por respostas mais eficazes e efetivas.

Na década de 1990, com a migração para o modelo gerencial, "o Estado abandona o modelo de provedor e executor exclusivo para assumir o de coordenador, promotor e fiscalizador de serviços" (KLERING, 2014, p.47), abrindo espaço para a atuação de outros atores.

Neste contexto de maior participação da sociedade e de entes não governamentais nas políticas públicas, uma nova forma institucional tem sido desenvolvida para adequar-se aos novos desafios contemporâneos e aos novos problemas de gestão pública - a rede de políticas públicas. As redes têm sido consideradas como a solução adequada para administrar políticas e projetos públicos com melhor aproveitamento de recursos, com múltiplos atores envolvidos e interação benéfica a todos, especialmente aos cidadãos (FLEURY, 2002).

O conceito de redes de políticas públicas se contrapõe à percepção tradicional de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e, em grande medida, acima do restante da sociedade (CALMON e COSTA, 2013). Esse conceito implica uma visão da realidade na qual as políticas públicas não são formuladas e implementadas apenas por um único ator público (o Estado), mas que também atores privados ou sociais participam nesse processo de produção e oferta de bens públicos (SCHNEIDER, 2005).

A proliferação das redes de políticas públicas ocorre devido a dois macrofenômenos - os processos de descentralização de políticas e de democratização. A democracia gera condições de adensamento do tecido social, com a emergência de múltiplas formas de organização de sujeitos políticos que cobram um papel de atores na cena política. Por outro lado, as redes são fruto da incapacidade de qualquer dos atores, governamentais ou não-governamentais, em controlar o processo de formação e implementação das políticas públicas e da impossibilidade de qualquer um deles controlar os recursos necessários para atender às demandas sociais (FLEURY, 2008).

As redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, focando na estrutura, organização e nos processos nos quais as políticas públicas estão alicerçadas. Para Hanf e O'Toole (1992), a governança moderna se caracteriza por sistemas de decisão nos quais a diferenciação territorial e funcional desagrega a capacidade efetiva de solução de problemas em uma coleção de subsistemas de atores com tarefas específicas e competência e recursos limitados.

A perspectiva de redes de políticas públicas é um enfoque novo na administração pública brasileira. Cada política pública tem seu próprio emaranhado de atores, estrutura-se por meio de seus próprios canais institucionalizados e segue uma dinâmica distinta na qual pode predominar o conflito ou o consenso em torno de objetivos ou estratégias.

A existência de um ambiente de demandas complexas exige que o governo construa relações de interdependência funcional entre os diversos atores e promova o intercâmbio de recursos com base numa visão de complementaridade de interesse e confiança, que deve ser embasada por uma comunicação clara e fluída.

Dada a posição estratégica e mediante a utilização de seus recursos de poder, o governo teria a possibilidade de impor políticas públicas e programas governamentais de forma *top-down*, aplicando sua prerrogativa dos poderes vinculado e normativo. No entanto, a consolidação de governos democráticos possibilitou o surgimento de múltiplos atores políticos, cobrando do Estado uma maior participação e influência no desenvolvimento e implementação das políticas públicas.

O gerenciamento do Estado organizado em redes também é um fenômeno novo, que requer uma forte interligação entre os atores envolvidos, além de um fluxo de informação

eficiente e fluído, que evite desentendimentos e possibilite uma integração harmoniosa entre as instituições partícipes da política pública. O aprimoramento dos instrumentos de comunicação é essencial nesse novo modelo de gestão.

Nesse cenário, na década de 1990, surge a Teoria Ator-Rede (TAR), que busca demonstrar que as políticas públicas são resultado da articulação entre os atores e sua interação com diversos fatores não-humanos que moldam a atuação dos mesmos no processo decisório. O diferencial dessa teoria está na inclusão dos elementos não-humanos na lista dos participantes organizacionais, bem como por colocar o processo de organizar como foco fundamental da análise. As políticas públicas refletem as ideias dos atores ou grupos distintos de atores e resultam de trocas estabelecidas entre estes atores em momentos específicos do cenário político (TURETA e ALCADIPANI, 2008).

Visando a uma gestão mais moderna e eficiente, o governo brasileiro é incentivado a modificar sua forma de atuar e incluir outros atores na implementação de políticas públicas, surgindo, assim, uma rede de políticas públicas, na qual são envolvidos governos locais, entidades não governamentais (como Sistema S) e sociedade civil. Esse tema é tão atual quanto instigante, pois demanda um novo posicionamento dos gestores públicos, que deverão dividir o papel de decisão, implementação e monitoramento de políticas públicas com atores não governamentais e sociedade civil.

Dessa forma, atualmente, quando possível, a Administração Pública federal tem buscado envolver essa nova realidade para implementar seus programas. A utilização do método de políticas públicas em rede visa alcançar melhor desempenho, eficácia e efetividade dos programas e serviços.

Nesse trabalho, será analisado, como foco da pesquisa exploratória, a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo, descrevendo o Programa e identificando os atores envolvidos. Ademais, caracteriza-se a rede de governança do Programa e avalia-se como esse novo modelo de política pública contribui para a implementação do Programa Mais Produtivo.

Segundo Selltiz et al. (1965), a pesquisa exploratória possibilita aumentar o conhecimento do pesquisador sobre os fatos, permitindo a formulação mais precisa de problemas, criar novas hipóteses e realizar novas pesquisas mais estruturadas. O presente

estudo buscou analisar em que medida as práticas da gestão em rede contribuem para a implementação de políticas públicas, utilizando o Programa Brasil Mais Produtivo como foco dessa pesquisa. O Brasil Mais Produtivo, lançado em 2016, é um programa que visa promover o aumento de produtividade da indústria brasileira de modo a torná-la mais competitiva. Em um contexto de um governo com tendências neoliberais, em que não se vislumbra uma política industrial a curto prazo, o Programa caracteriza-se por ser de implementação rápida, de baixo custo, com o objetivo de aumentar a produtividade das micro e pequenas empresas e de promover o desenvolvimento regional do país. A iniciativa é uma realização do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (MDIC, 2016).

O Programa Brasil Mais Produtivo é coordenado por um órgão da Administração Pública Federal - o MDIC -, mas, simultaneamente, conta com a colaboração de outras instituições - governamentais e não-governamentais - na implementação do programa "na ponta" em diversos estados brasileiros. Além disso, o Programa exige a colaboração do próprio usuário, a pequena e média empresa de alguns setores, que deverá contribuir com uma contrapartida financeira e participar da consultoria em um processo de melhoramento contínuo.

Dessa forma, nesse trabalho, analisa-se as características que o Programa possui em comum com a Gestão em Rede, e enumera as vantagens e desvantagens da utilização desse modelo de governança. Assim, o problema a ser respondido nesse trabalho é: **em que medida as práticas de gestão em rede contribuem para a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo?**

Para responder essa questão, esse trabalho será dividido nas seguintes partes: o referencial teórico - que descreverá os conceitos principais relacionados ao tema -; definição do objetivo geral e dos objetivos específicos a serem alcançados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa; apresentação e análise dos dados e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No Referencial Teórico, com o propósito de esclarecer termos utilizados na pesquisa, será abordado o modelo gerencial - responsável pelas mudanças nas estruturas administrativas e institucionais do governo brasileiro, que geraram maior flexibilização nas relações entre entes públicos (de todas as esferas) e entes privados, resultando em uma descentralização político-administrativa. Também será explanado as teorias relacionadas às redes: Teoria das Redes, as Redes de Políticas Públicas, a Governança em Rede, a Teoria Ator-Rede (TAR) e, por fim, os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

2.1 A Administração Pública Gerencial e descentralização administrativa

A Nova Administração Pública chega formalmente no Brasil com a reforma de 1995 para fazer frente à crise do Estado. Apesar da crise fiscal ter sido o eixo norteador desta reforma, sua motivação principal era a perspectiva de maior eficácia das políticas públicas e sociais a ser alcançada pelo ajuste das contas públicas, mas, também, pela melhoria do desempenho das organizações governamentais (FADUL e SILVA, 2008).

Esse movimento brasileiro foi consequência de um intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Já o debate é proveniente de um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado que, desde as crises dos anos 1970 e 1980, que abalaram a estrutura de sustentação do Estado de Bem-Estar Social (e suas variantes), e tem questionado o papel do Estado no mundo.

De acordo com Faria (2009), a administração pública vem sendo cada vez mais “confrontada com a necessidade de aumentar sua eficiência, diminuir custos, enxugar estrutura, melhorar seu desempenho e tornar-se mais transparente e democrática. Sua aplicação, seus efeitos e suas transformações têm sido contempladas, pelos autores da área, sob a denominação *New Public Management* (NPM), ou Nova Administração Pública (NAP) (FARIA, 2009, p. 1).

Pollit, Van Thiel e Homburg (2007, apud FARIA, 2009) apresentam boa síntese das principais orientações reformistas que compõem o quadro básico da Nova Administração Pública:

- Uso de mecanismos típicos de mercado na provisão de serviços;
- Implementação de estruturas mais enxutas e descentralizadas;
- Uso de “divisões” como forma de quebrar grandes unidades burocráticas e aumento de parcerias com organizações do setor privado e da sociedade civil;
- Ampla ênfase em relações contratuais, tanto nas relações com fornecedores externos quanto na própria provisão interna de serviços;
- Maior atenção à gestão organizacional e às habilidades gerenciais dos servidores públicos. Isso inclui orientação para o consumidor e sistemas baseados na avaliação de performance;
- Mudança no foco de gestão: de processo para resultados; e
- Ampliação do uso de medições e quantificações, em especial no que diz respeito à performance.

No Brasil, os conceitos iniciais da NAP começaram a ser introduzidas na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998) que, segundo Bresser, além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente. No que se refere à dimensão cultural, Bresser-Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão gestão deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, “criticamente” adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional.

Segundo Bresser Pereira, a reforma objetivava:

- a) a busca da eliminação da crise fiscal, através de controle rigoroso das despesas públicas e aumento das receitas públicas;

b) a transformação da administração pública burocrática em gerencial, com foco nos resultados em detrimento do controle dos processos;

c) a melhoria do atendimento das demandas sociais, através da criação de instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998).

E, para alcançar tais objetivos, o novo modelo de gestão deveria apresentar as seguintes características:

- Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- Descentralização administrativa;
- Maior competição entre as unidades administrativas;
- Disciplina e parcimônia no uso dos recursos;
- Indicadores de desempenho transparentes
- Maior controle dos resultados;
- Ênfase nos usos de prática de gestão originadas no setor privado.

Já Abrucio (1996) listou as principais tendências de modificação do padrão burocrático weberiano em relação às estruturas do modelo gerencial:

a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);

b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;

c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;

d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*. Dessa forma, os governos também atuam no sentido de implantar políticas de coordenação entre as várias esferas administrativas;

e) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;

f) Flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo: a negociação coletiva, a introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção trouxe maior flexibilidade à administração de pessoal no setor público.

g) As políticas de motivação têm recebido grande atenção, uma vez que pouca atenção foi dada a esta área no início da implantação do modelo gerencial.

h) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático.

Dessa forma, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) desenvolveu uma nova política de organização do Estado: repassou à iniciativa privada o que esta poderia executar sob o controle do Estado, descentralizou, parcialmente, para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolviam o exercício do poder de Estado, mas que deveriam ser subsidiados pelo Estado, como os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Ou seja, foi realizada a “publicização” de ações governamentais.

Com isso, houve um deslocamento das decisões e atuações para as esferas subnacionais de governo (Estados e municípios), bem como com entidades e atores da sociedade civil, estabelecendo-se vínculos de parcerias verticais e horizontais. O Estado construiu vários tipos de arranjos: com órgãos da sua administração direta e indireta, com organizações sociais e privadas, e com diferentes atores e entidades da sociedade civil. Surge, assim, uma nova relação do Estado com outros atores, por meio dos pilares da descentralização e controle social, como indicativo de compartilhamento de poder (KLERING e PORSSE, 2014).

Como consequência da administração gerencial, Klering e Porsse (2014) defende que:

O Estado abandona o modelo de provedor e executor exclusivo para assumir o de coordenador, promotor e fiscalizador de serviços; tal responsabilidade é executada de forma descentralizada e articulada entre os diferentes âmbitos e esferas do governo, bem como instituições sociais diversas e a sociedade civil. As instâncias de governo tornam-se sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e descentralizada, mais próxima dos cidadãos (KLERING, 2014, p 47).

Assim, como demonstrado, um dos principais objetivos da implementação da estrutura gerencial na administração pública está relacionada a uma descentralização política e administrativa, com vistas a reduzir o Estado e, ao mesmo tempo, obter maior eficiência, eficácia e efetividade na execução de políticas públicas.

2.2 A Teoria das Redes - Uma abordagem organizacional

De acordo com o dicionário Aurélio, o vocábulo "rede" deriva do latim *rete*, que significa "entrelaçamento de fio, cordas, cordéis, arames, com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido". A partir da noção de entrelaçamento, a palavra rede foi ganhando novos significados, sendo, assim, utilizada em diferentes situações. Duas características podem ser destacadas no movimento de aproximação entre os significados etimológico e científico: a regularidade e a interligação perceptíveis na formação do tecido e que estão presentes nas abordagens de rede nas ciências sociais e em áreas técnicas. (LOIOLA e MOURA, 1997).

Podemos partir do conceito definido por Olivieri (2003, p.1) "redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de causas afins. Estruturas flexíveis e estabelecidas horizontalmente, as dinâmicas de trabalho das redes supõem atuações colaborativas e se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional para a estruturação social".

O conceito de redes aparece associado a novas formas de organização e gestão, resultantes de questionamentos quanto à eficácia das estruturas burocráticas e hierárquicas, emergindo, então, estruturas mais flexíveis e orgânicas no que se refere à interação nas instituições. Segundo Loiola e Moura (1997):

As redes apresentam duas características básicas: a interação e atores e/ou organizações formais com informais, e a regularidade nessas interações. Essas interações podem ser mais ou menos formalizadas, ou até informais, baseando-se em interesses, projetos e ações comuns. As noções de fluidez, complementaridade e interdependência entre os atores e organizações, comandadas, em maior ou menos medida, por um centro gerador, servem para indicar redes que se aproximam quer do padrão unidirecional, quer do multidirecional. (LOIOLA e MOURA, 1997, p.64)

Esses autores – Loiola e Moura - defendem que a ampliação da configuração organizacional em rede surge como estratégia para organizações públicas e privadas enfrentarem o atual ambiente de turbulências e incertezas, caracterizado pela forte competitividade. Dentro dessa perspectiva, as redes comporiam um novo arranjo organizacional, que ao incorporar em si dimensões tais como interdependência e integração, responderiam à complexidade dos problemas de gestão e de coordenação das organizações neste início de século.

Powell (1990, apud ANDRADE, 2006) caracteriza as redes como uma nova configuração organizacional constituindo um novo mecanismo na alocação e controle de recursos diferente da hierarquia e do mercado. As redes seriam arranjos organizacionais híbridos e contribuiriam para a gestão na sua busca por cooperação, aprendizagem, disseminação de informações, conhecimento e inovação, por isso, a agenda de pesquisa em administração deveria ocupar-se dessas novas formas cooperativas e explicar como elas se caracterizariam em formas organizacionais alternativas à burocracia e ao mercado.

No âmbito da rede, a interação entre atores e organizações busca ampliar o leque dos parceiros - em quantidade e diversidade - a fim de viabilizar interesses e projetos comuns. Significa, portanto, a busca por maior flexibilidade de funcionamento, privilegiando as relações de cooperação, sem, contudo, eliminar os conflitos.

Para Manuel Castells (1999), as sociedades, no período contemporâneo, estão vivendo num espaço caracterizado por uma profusão sem precedentes dos fluxos, conhecendo uma economia que o mesmo autor denomina de “global”, e um capitalismo “informacional”, o que o leva a reconhecer a sociedade atual como “sociedade em rede” (CASTELLS, 1999).

A possibilidade de estabelecimento de redes está condicionada ao desenvolvimento tecnológico das comunicações, que permitem interações virtuais de forma mais rápida e menos custosa. Castells (1999) também se atenta para essa necessidade de comunicação e alerta que a revolução tecnológica informacional estabeleceu uma nova forma de comunicar-se, cujo alcance é universal, e compartilha-se palavras, imagens e sons, favorecendo de maneira determinante a integração entre pessoas e organizações.

A "sociedade em rede" permite a comunicação em níveis nunca antes imaginados, conectando pessoas, empresas, organizações, governos. A era da informação chega para ficar,

e a adoção de uma gestão integrada nada mais é do que o reflexo disso nas organizações (CASTELLS, 1999).

Ademais, as redes promovem o aprendizado organizacional, na medida em que permitem o acesso a uma base de conhecimento mais ampla do que é possível em uma única organização ou setor, e, com isso, permitem a promoção e disseminação de boas práticas (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Figura 1 - Noções Associadas aos Conceitos de Rede

	Campo Interpessoal	Campo Movimentos Sociais	Campo Estado/ Políticas Públicas	Campo produção/ circulação
Atores	Só Indivíduos	ONGs, organizações populares, grupos, atores políticos, associações profissionais, sindicatos, etc Pluralidade / Diversidades Atores	Agências Governamentais, governos locais e outros níveis Idem	Agentes econômicos, produtores, fornecedores, usuários, etc Arranjos Parceiros
CARACTERÍSTICAS	Informalidades	Informalidade/ Pouca Formalidade	Formalidade/ Informalidade	Idem
	Interesses e Valores comuns	Interesses e Projetos políticos/ Culturais coletivos	Problemas, ações, projetos concretos e gestão de projetos complexos	Interesses e Projetos precisos
	Troca/ Ajuda Mútua	Mobilização de Recursos/ Intercâmbio	Associação de recursos/intercâmbio	Troca/ Associação de recursos/intercâmbio, aprendizado
	Confiança/ Cumplicidade	Solidariedade/ Cooperação/ conflito	Cooperação/ reconhecimento de competências, respeito mútuo/ conflito	Reciprocidade/ cooperação/ confiança / competição
	Interações Horizontais	Idem	Centro animador, operador, catalisador Hierarquia/ Não-hierarquia	Empresa foca/ liderança/ Hierarquia / não-hierarquia
	Mudanças / Flutuações	Idem	Efêmero / grupo definido	Flexibilidade/ longo prazo
	Engajamento Voluntário	Idem	Adesão por competência/ interesse	Adesão por competência/ contingência
	Racionalidade Comunicativa	Idem	Racionalidade/ instrumental comunicativa	Idem

Fonte: LOIOLA E MOURA, 1997, p.59

Segundo Loiola e Moura (1997), as redes relacionadas ao campo dos movimentos sociais correspondem a articulações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações e movimentos reivindicatórios (ONGs, associações, sindicatos, etc), visando à mobilização de recurso, intercâmbio de dados /experiências e à formulação de projetos e políticas. Nesse caso, as redes são caracterizadas por interações horizontais e práticas pouco

formalizadas ou institucionalizadas entre organizações da sociedade civil, grupos e atores informais. As redes contribuiriam, assim, para promover as condições de mobilização, uma vez que o movimento social se constitui a partir da teia de interações informais estabelecida por uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações.

No campo do Estado, as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas. Nesse caso, estão as chamadas redes institucionais, redes secundárias formais, redes sócio-governamentais e redes locais de inserção (LOIOLA e MOURA, 1997).

Por fim, entrando no campo dos negócios, observa-se que a rede representa a forma de organização intermediária entre firma e mercado, rompendo-se, portanto, os princípios de hierarquia inflexível ou fragmentação total dos agentes. Aqui, os autores citam as denominações: redes de inovadores, redes sistêmicas, redes estratégicas. Tais redes distinguem-se pela conjunção de relações complexas recíprocas, de caráter mais cooperativo que competitivo. Essas redes referem-se a agrupamento de organizações que tomam decisões conjuntas e articulam esforços para produzir determinado produto ou serviço; incentivando a partilha de recursos e promoção de um suporte coletivo.

No Brasil, esse tipo de rede é chamada Arranjo Produtivo Local, e será explicado em item específico neste Referencial Teórico.

Para concluir essa análise, segundo esses autores, o emprego de noções diferenciadas, e mesmo dicotômicas, na identificação das redes é frequente no uso científico, como, por exemplo, em alguns casos, a rede é caracterizada pela informalidade em suas interações, em outros casos, pela formalidade. As teias de interações horizontais marcam mais fortemente as redes de movimentos sociais e de relações interpessoais; já nas áreas do Estado e dos negócios a figura do centro operador, ou da instituição focal, é mais presente, tornando essas redes mais próximas do modelo unidirecional que do multidirecional.

Cooperação/ competição, efemeridade /permanência, solidariedade/conflito, igualdade / diversidade e racionalidade instrumental/racionalidade comunicativa são outras das noções diferenciadas que indicara fenômenos e conceitos múltiplos de rede. Essas dicotomias permitem revelar, de um lado, a complexidade das interações e organizações em rede; de outro, a forte polaridade das noções deriva ainda do fato de estarem sendo foco de análise fenômenos situados em diferentes campos, bem como organizações e processos em diferentes estágios de maturação. (LOIOLA E MOURA, 1997, p. 58)

2.3 As Redes de Políticas Públicas (*Public Policy Network*)

Rede de políticas pública é um conceito empregado para identificar relações relativamente estáveis em diferentes atores governamentais e organizações privadas, independentes, que administram uma política pública. A política não mais é de responsabilidade de um único ator, mas decorre de acordos firmados entre múltiplos atores envolvidos no processo de desenho, implementação, monitoramento e avaliação. Ou seja, as políticas que eram definidas e implementadas a partir de estruturas organizacionais hierarquizadas estão sendo substituídas por estruturas policêntricas e compartilhadas.

A rede é um tipo de arranjo que possibilita que os atores públicos e privados que a integra promovam o fluxo de recursos necessários para alcançar seus objetivos e maximizem sua influência sobre os resultados (RHODES, 1999).

Para Jordana (1995), o termo redes de políticas públicas (*policy network*) parte do reconhecimento de que há intensa interação entre atores públicos e privados, e que a administração pública - apesar de seu destacado papel - já não é mais o único protagonista na elaboração e implementação das políticas. Jordana (1995) ainda completa:

O termo *policy network* tem servido para reconhecer dependências mútuas entre o privado e o público, que afetam tanto a dinâmica interna das organizações como seus mecanismos de atuação. As decisões políticas surgem em redes de atores, público e privados, que atuam conjuntamente em âmbitos setoriais ou plurissetoriais; e em níveis regionais, nacionais e internacionais. (JORDANA, 1995, p. 506)

De acordo com Calmon e Costa (2013), o conceito de rede de políticas públicas tem caráter inovador, pois combina conhecimentos advindos de diferentes áreas de conhecimentos: são incorporados elementos do campo das políticas públicas, da economia e do estudo de relações interorganizacionais. Eles afirmam que:

A noção de redes de políticas públicas se contrapõe à percepção tradicional de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e, em grande medida, acima do restante da sociedade. Dada essa posição estratégica e mediante a utilização dos seus recursos de poder, o governo teria a possibilidade de dirigir a sociedade no sentido de gerar iniciativas que promovessem o bem comum. Essas iniciativas, materializadas na forma de políticas públicas e programas governamentais, seriam concebidas e implementadas a partir de critérios técnicos e racionais, caracterizando-se, assim, como um conjunto de iniciativas em que a

separação entre política e administração se materializa. (CALMON e COSTA, 2013, pg. 11)

Para Börzel (1998), um dos principais teóricos do tema, as redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que conectam diversos atores com interesses comuns em relação a uma política pública, que estão dispostos a intercambiar recursos de modo a buscar soluções para as questões de interesse mútuo e que compreendem que a cooperação é o melhor caminho para se alcançar objetivos comuns. Segundo esta autora, as redes “são caracterizadas predominantemente por interações informais entre atores públicos e privados com interesses distintos, mas interdependentes, que lutam para solucionar problemas de ação coletiva em um nível central, não hierárquico.” (Börzel, 1998, p. 260)

Já Schneider (2005) aponta que “Redes de políticas públicas são novas formas de governança política que reflete uma relação modificada entre Estado e sociedade [...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados”. Para a realização de suas responsabilidades cada vez mais diferenciadas, o Estado é obrigado a adquirir os recursos políticos necessários por meio de um processo de intercâmbio com atores sociais, a deslocar as tarefas para unidades sociais de processamento (auto-regulação setorial parcial ou completa) ou produzir conjuntamente políticas em cooperação com atores sociais por meio de uma divisão do trabalho. (KENIS e SCHEINDER, 1991, p. 41 apud SCHNEIDER, 2005).

Segundo a professora FLEURY (2002, p. 1):

As redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

Para O’Toole (1997), as redes de política são formadas pelo desenvolvimento de coalizões mais fortes e pela localização de alianças-chave de maneira a serem incorporadas pela administração pública como uma estrutura de coordenação essencial para lidar com a complexidade crescente na gestão de políticas. Enquanto Klijn (1996) compreende a rede como uma estrutura de gestão na qual políticas são dispostas em cenários complexos de

maneira que a “mudança dos padrões de relação entre atores interdependentes, tomam forma em torno de problemas políticos ou programas” (Klijn, 1996, p. 111 apud ANDRADE, 2006).

Agranoff (2007) explica que as redes de políticas públicas são redes formais entre organizações e não entre indivíduos. Os indivíduos que participam de uma rede deste tipo representam as organizações para as quais trabalham. As redes de políticas públicas referem-se à cooperação entre organizações públicas, privadas e não governamentais para alcançar um objetivo de interesse da sociedade. O foco das redes de políticas públicas vai, portanto, além das redes informais e intraorganizacionais que se formam entre indivíduos. As redes de políticas públicas emergem das interações entre organizações formais, sendo, assim, entidades interorganizacionais ou, em alguns casos, intergovernamentais.

Segundo Svensson, Trommel e Lantik (2008, apud AUGUSTINIS, 2011, p.41), as duas últimas décadas testemunharam reformas que significam um afastamento do tipo de organização burocrática tradicional em favor de formas alternativas de coordenação, entre elas a constituição de redes de políticas públicas. A suposição de que a cooperação em rede é benéfica para a implementação de políticas públicas se apoia no argumento de que as redes oferecem melhores respostas para os problemas complexos enfrentados pelos governos, pois são formas estáveis e flexíveis de organização em que recursos de diferentes atores somam-se na busca de soluções.

Agranoff (2007, apud AUGUSTINIS, 2011, p.44) levanta alguns pontos relevantes sobre redes de políticas públicas, quais sejam:

1) As redes não estão tomando o lugar das hierarquias. Apenas com algumas exceções, os administradores públicos continuam realizando a maior parte de seu trabalho dentro de suas organizações.

2) Existem diferenças entre as redes. Como as redes de políticas públicas possuem objetivos diferentes, elas irão operar de modo diferente e seus resultados serão consideravelmente distintos.

3) Ainda que as redes sejam não-hierárquicas e em grande medida auto-organizáveis, o processo de estruturação e operação não ocorre de maneira automática. Alguém precisa guiar o processo, o trabalho precisa ser dividido, cursos de ação precisam ser negociados. São

atividades de gestão, ainda que possam existir diferenças em relação às formas de gestão mais tradicionais.

4) Redes são empregadas para criar pontes que mitiguem lacunas e assimetrias informacionais entre e dentro das organizações. As redes não apenas oferecem oportunidades de se obter informação como um recurso compartilhado, mas também oferecem oportunidades de transformar informação em novas oportunidades de aprendizado e adaptação, de desenvolvimento de novas competências e de adesão a novos esforços conjuntos como resultado de um processamento de informações mútuo.

5) Redes produzem valor de diferentes maneiras. As redes podem superar problemas complexos de políticas públicas ao transporem as fronteiras de cada organização; podem lidar com metas de políticas públicas ambiciosas em contextos em que o poder está disperso; podem encarar demandas de políticas públicas relacionadas à inclusão ou a influência mais ampla. Estas questões, em geral, estão além dos domínios de uma única organização e, portanto, são parte das tarefas a serem desempenhadas em redes.

6) As redes mudam a forma como os administradores públicos trabalham, pois, em questões de interesse público, trazem para as mesas de negociação organizações com e sem fins lucrativos e organizações não-governamentais de todos os tipos. Para alguns autores, isto significa que a emergência das redes conduz à minimização do papel do estado. Para outros autores, no entanto, como Peters (2000 apud Agranoff, 2007), os governos ainda desempenham papel dominante na governança relativa às redes.

As várias definições sobre o conceito de redes de políticas públicas demonstram como esse tema ainda está sendo desenvolvido e debatido, e há diversas perspectivas sob análise. Ainda assim, é possível estabelecer uma ideia geral sobre o que são essas redes, e encontrarmos um denominador comum na definição de todos esses autores.

2.3.1 Gestão de Redes

A proliferação das redes põe em cheque suas principais vantagens e desvantagens. As principais características das redes de políticas são a horizontalidade e a interdependência

entre os múltiplos atores, o que as distingue de outros tipos de gestão de políticas, como as parcerias ou a terceirização (FLEURY, 2002).

Segue um quadro com as principais vantagens das redes de políticas e alguma das características que são apontadas como limitadoras de sua eficácia ou geradoras de dificuldades para sua gestão (FLEURY, 2002).

Figura 2 - Principais Vantagens e Limitações das Redes de Políticas

Características	Vantagens	Limitações
Pluralidade de Atores	Dada a pluralidade de atores envolvidos nas redes é possível a maior mobilização de recursos e garante-se a diversidade de opiniões sobre o problema;	As redes de políticas apresentariam novos desafios para garantir a rendição de contas (accountability) em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados;
Capilaridade	Devido à capilaridade apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas das da origem dos problemas;	Os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite;
Governança	Por envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, pode-se criar uma presença pública sem criar uma estrutura burocrática;	O processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata;
Flexibilidade	Devido à flexibilidade inerente à dinâmica das redes elas seriam mais aptas a desenvolver uma gestão adaptativa que está conectada a uma realidade social volátil, tendo que articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle;	A dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;
Relação Horizontal	Por serem estruturas horizontalizadas em que os participantes preservam sua autonomia, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade.	As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as responsabilidades são muito diluídas; As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tende a gerar problemas gestão das redes.

Fonte: Autora, com base em FLEURY, 2002

Na gestão das redes o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados, quando necessário. O conflito entre as organizações é visto como um produto inevitável das interdependências entre elas e deve ser ativamente gerenciado. O apoio a uma política que favoreça os objetivos de vários atores é uma estratégia da gerência das redes, assim como a ativação seletiva por meio do uso de incentivos para desenvolver arranjos organizacionais – coalizões - e interações entre os atores (Klijn, 1996).

Assim, o que se destaca nos conceitos de rede de políticas públicas é a interdependência dos atores envolvidos. Os atores perseguem objetivos comuns que se tornam mais alcançáveis com o auxílio mútuo. E a implementação das políticas públicas federais por meio das redes torna-se menos custosa e mais exequível com a participação dos governos municipais, estaduais e sociedade civil.

2.4 A Governança em Rede

Embora o termo "governança" seja tão antigo quanto o próprio ato de governar, nos últimos anos, esse termo ganhou novos significados: uma abrangência maior que o conceito de governo, enquanto organização formal do estado; e a preconização de uma nova gestão dos assuntos públicos, fundada na participação da sociedade civil (RODRIGUES, 2010).

Segundo Rhodes (1996), a governança representa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo na forma de governar, uma condição alterada da regra ou novo método pelo qual a sociedade é governada (RHODES, 1996). A governança integra novas formas interativas de governo, nas quais os atores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e a sociedade civil tomam parte na formulação das políticas.

No âmbito da ciência política europeia, Eising e KohlerKoch (1999, apud RODRIGUES, 2010) entendem a governança como “modos e meios estruturados através dos quais preferências divergentes de atores interdependentes são traduzidas em escolhas políticas para "alocar valores", de forma a transformar a pluralidade de interesses em ação coordenada

e a garantir a adesão dos atores. Os autores distinguem, no espaço da União Europeia, quatro tipos de governança: o estatismo, o pluralismo, o corporativismo e as redes. A governança em rede diferencia-se dos outros tipos pela visão pragmática que os atores têm sobre a política enquanto modo de resolução de problemas e pela importância que os subsistemas sociais organizados têm na definição dos processos de tomada de decisão política. Por outro lado, o estado não aparece, neste caso, como autoridade, árbitro ou mediador, mas sim enquanto "ativador" de atores, estatais e não estatais, e a orientação dominante é a de coordenação de diferentes interesses. Embora os diferentes tipos de governança possam coexistir em determinados sectores de intervenção política, os autores defendem que a governança em rede tem vindo a ganhar preponderância (KOHLEK-KOCH e EISING, 1999, apud RODRIGUES, 2010).

Para Stoker (1998, apud RODRIGUES, 2010), o fim último da governança é o da criação das condições que garantam ordem normativa e ação coletiva. O que difere fundamentalmente governo de governança é o processo pelo qual se chega àquele resultado. Nestes termos, o autor identifica cinco elementos que caracterizam este fenómeno: a existência de instituições e atores dentro e fora da esfera governamental; a redução das fronteiras e divisão de responsabilidades pela resolução de questões sociais e económicas; relações de poder entre atores envolvidos na ação coletiva; redes autónomas e autogovernadas de atores; e a capacidade de atingir resultados independentemente do poder de comando ou autoridade do governo. Ainda segundo o autor, a emergência da governança em rede representa para a administração pública um paradigma — o do *public value management* — alternativo aos precedentes da administração tradicional e do *new public management*. O autor reconhece como fundamental a necessidade de o “Estado guiar a sociedade de novas formas, através do desenvolvimento de redes complexas e da emergência de abordagens ao processo de tomada de decisão orientadas de baixo para cima” (STOKER, 1998, p.41 apud RODRIGUES, 2010).

Governança em rede representa, nestes termos, um enquadramento particular dos processos de decisão coletiva, em que é reconhecida legitimidade de participação a uma grande variedade de atores sociais. Neste contexto, os mecanismos da democracia representativa, sendo necessários, não são suficientes, seja na perspectiva de quem governa,

por não ter acesso a todos os recursos necessários, seja na perspectiva do governado, por não ter acesso direto ao processo de decisão política.

A Figura 3 evidencia três diferentes modelos de governança que podem ser adotados pelos governos – mercados, hierarquias e redes, e suas principais diferenças metodológicas:

Figura 3 - Modelos de Governança: mercados, hierarquia e redes

	<i>Mercados</i>	<i>Hierarquias</i>	<i>Redes</i>
Bases Normativas	Contratos – direitos de propriedade	Relações de ocupação	Mútuo fortalecimento
Meios de comunicação	Preços	Rotinas	Relacionais
Métodos de resolução de conflitos	Disputas Judiciais – recursos a tribunais	Sanção Administrativa - Supervisão	Normas de Reciprocidade – Reputational Concerns
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Nível de confiança entre as partes	Baixo	Médio	Alto
Ambiente	Precisão e/ou desconfiança	Formal, burocrático	Open-ended, benefícios mútuos
Preferência ou escolhas dos atores	Independente	Dependente	Interdependente

Fonte: GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 6

As redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, centrando-se na estrutura e processos através dos quais as políticas públicas se estruturam. Para Hanf e O’Toole (1992), “a governança moderna se caracteriza por sistemas de decisão nos quais a diferenciação territorial e funcional desagrega

a capacidade efetiva de solução de problemas em uma coleção de subsistemas de atores com tarefas específicas e competência e recursos limitados”. Consequentemente há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas.

Castells (1999) chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.

Segundo Calmon e Costa (2013), há três diferentes perspectivas sobre governança das políticas públicas em um contexto de múltiplas organizações: (i) a perspectiva tradicional, fundamentada em uma visão *top-down* da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante; (ii) a perspectiva participativa, fundamentada em uma visão *bottom up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada; (iii) a perspectiva de governança de redes de políticas públicas, em que prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva.

Figura 4 - Três Perspectivas da Formulação de Políticas Públicas

	Perspectiva Tradicional Top-Down	Perspectiva Participativa Bottom-Up	Perspectiva da Governança de Redes
Objeto de Análise	Governo central atende diferentes segmentos da sociedade	Governo central atende a atores locais que interagem com a sociedade	Redes de Atores heterogêneos em diferentes níveis de governo e na sociedade
Foco Principal	Autoridade Hierárquica	Atores Locais	Inter-relação entre atores heterogêneos
Tipo de Relação	Autoridade e Controle	Centralização vs descentralização	Interdependência
Implementação	Implementação do Planejado	Representação de interesses mediante normas e controle de recursos	Interação com troca de informações, objetivos e recursos
Critério de Sucesso	Consecução das metas da política concebida centralmente	Satisfação das preferências locais e obtenção de recursos para atores locais	Realização da ação coletiva
Critério de Fracasso	Falhas de controle, políticas mal definidas ou mal monitoradas	Falhas na descentralização ou pouco engajamento local	Arranjo institucional deficiente dificulta ação coletiva
Recomendações	Centralização e Coordenação	Descentralização e participação	Gestão de ambiente e da infraestrutura de interação nas políticas públicas

Fonte: KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999 in CALMON e COSTA, 2013, p.19

O quadro demonstra que há diferenças importantes entre as três perspectivas e que seu foco principal, o tipo de relação, as formas de implementação e os critérios de sucesso e fracasso são bastante diferentes. Não há, portanto, como adaptar a percepção “top-down” ou “bottom-up” ao contexto da gestão de redes.

Goldsmith e Eggers (2006) defendem que uma rede no setor público não aconteceria sem que um grande esforço por parte dos envolvidos fosse feito, de modo a garantir o funcionamento adequado e esperado. Um projeto da rede que se pretende colocar em prática

deve ser cuidadosamente analisado, considerando um modelo maleável o suficiente para acomodar cada ator envolvido, dinâmico o bastante para ajustar-se às circunstâncias em transformação, e, por outro lado, fixo em relação ao objetivo comum a ser alcançado. O sucesso ou fracasso de uma abordagem em rede muitas vezes pode estar associado a problemas no seu projeto original (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Como o governo passa a depender cada vez mais de terceiros e de ações conjuntas de departamentos diversos na implementação das políticas públicas, seu desempenho passa a ser vinculado a sua capacidade de gerenciar parcerias e manter as negociações de modo harmonioso com todos os atores envolvidos (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Justifica-se, assim, a necessidade de haver um controle mínimo dentro das redes, ainda que se contraponha a ideia de autonomia inerente ao seu conceito fundamental. Esse controle será determinante na ampliação da função estatal de apoio às atividades desenvolvidas coletivamente em detrimento de seu caráter meramente fiscalizador (FLEURY E OUVENEY, 2007).

Assim, conforme mencionado por Fleury (2002), pode-se afirmar que há um rompimento com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo de representação, planejamento e condução de políticas públicas, na medida em que se formam estruturas policêntricas, que ultrapassam fronteiras tradicionalmente fixadas, redimensionando os territórios de influência, controle e atuação. Trata-se de uma mudança considerável na forma de se gerir o setor público (FLEURY, 2002).

2.5 A Teoria Ator-Rede (TAR)

A Teoria Ator-Rede (TAR), ou *Actor-Network Theory* (ANT), surge originalmente com estudos no campo da ciência e tecnologia, na década de 1990, tendo como principais autores Bruno Latour, Michel Callon e John Law (SELA, 2017). Ela preconiza que as entidades são constituídas e adquirem seus atributos por meio do conjunto de relações que estabelecem umas com as outras, existindo por meio dessas relações. Trata-se de uma aplicação radical da semiótica, podendo ser vista como uma semiótica da materialidade (LAW, 1999). Desta forma, uma dada entidade surgirá e permanecerá como tal enquanto as

relações que a compõem não alterarem seu formato, ou seja, elas são efeito de um arranjo estável ou rede de relação e somente existem dentro desta rede (LAW, 2002 apud TURETA e ALCADIPANI, 2009).

A TAR ganha espaço nos estudos das organizações após a abertura do campo a abordagens processuais, levando o pesquisador a focar não somente no elemento “humano” ou “social” das organizações, mas a voltar sua atenção também às materialidades que constituem sua realidade (CAVALCANTI e ALCADIPANI, 2013). O foco da TAR é compreender como atores-chave interagem para construir redes heterogêneas de atores humanos e não-humanos, formando alianças e mobilizando recursos, na medida em que se dedicam a transformar uma ideia em realidade. Sendo assim, é uma teoria social fundada na contestação da ideia de dicotomia entre natureza e sociedade (ciências naturais e ciências humanas) estabelecida pela sociologia do social. Latour (1994) argumenta que os materialistas e sociólogos cometem um equívoco ao partirem das essências isoladas, ou dos sujeitos ou dos objetos, visto que é necessário começar a atribuir o resultado das ações a um número maior de agentes ou atuantes do que seria pensado pelos materialistas ou sociólogos. Para o autor, a dicotomia entre sujeito e objeto dificulta entender os coletivos, uma vez que os híbridos são quase tudo (LATOUR, 1994a, apud SELA, 2017).

A teoria questiona a separação entre sociedade e natureza, entre ser humano e máquina, alegando que as relações sociais do mundo atual estão imersas em uma variedade de materiais e, portanto, a separação entre objetos (ciências naturais) e fatores sociais (ciências humanas) demonstra ser um grande equívoco (LAW, 1986 apud TURETA e ALCADIPANI, 2009). A separação entre humanos e não-humanos limita consideravelmente a maneira de analisar e compreender as redes de relações que se estabelecem para a constituição de práticas sociais, já que estas não podem ser entendidas apenas como consequência das ações de apenas um desses elementos (TURETA e ALCADIPANI, 2009).

Um dos principais princípios dessa Teoria é o da simetria, segundo o qual os atores (humanos e não-humanos) têm as mesmas possibilidades de produzir interferência e mediação, ou seja, não são hierarquizáveis. Este princípio possibilita analisar os elementos não-humanos a partir do mesmo plano analítico com que se trata os humanos, dado que ambos são partes da mesma rede que compõe os fenômenos e, assim, são capazes de moldar o contexto em que estão ou são inseridos. Por este princípio, é possível dizer que os elementos

não-humanos se fazem presentes e dão forma às decisões e atividades no cotidiano das políticas públicas. (SELA, 2017).

O termo rede-de-ator procura não estabelecer uma separação entre o ator e a rede, pois em uma dada situação empírica ambas entidades são inseparáveis, uma vez que a atividade dos atores depende da rede tanto quanto a atividade da rede depende dos atores. Neste sentido, qualquer análise sob a égide da TAR precisa levá-los em consideração (CALLON, 1987; LATOUR, 1999a; LAW, 1999). Para a TAR, atores são entidades que agem, que formam redes, que promovem mudanças no conjunto de elementos e conceitos habitualmente utilizados para descrever as coisas. Definem o espaço e sua organização, tamanhos e suas medidas, valores e padrões, fazendo com que outros elementos sejam dependentes deles, traduzindo seus desejos para sua própria linguagem (TURETA e ALCAPADINI, 2009).

Segundo Law, os atores são redes compostas por pessoas, máquinas, textos, dinheiro, ou em outras palavras, são constituídos por elementos heterogêneos (humanos e não-humanos), contingencialmente conectados (LAW, 1992). Já a palavra “rede” significa uma série de transformações; a síntese de interações por meio de vários tipos de esquemas, inscrições e formas dentro de um lócus pontual (LATOUR, 1999a). De acordo com Callon (1987), as redes são compostas por um conjunto de elementos heterogêneos (animado e inanimado) que foram ligados uns aos outros por um certo período de tempo, não possuindo uma formação e uma composição fixa, estável e definitiva, visto que podem ser alteradas a qualquer momento. As redes são duráveis não apenas por causa da ligação entre seus elementos, mas porque cada entidade constitui uma rede em si, de modo que qualquer mudança nas entidades de uma rede-de-atores gera transformações na própria rede (CALLON, 1986).

Esta Teoria também conhecida como Sociologia da Translação. A Translação é o processo pelo qual diferentes atores partilham um objetivo em comum e constroem uma rede de relações a fim de que tal objetivo seja alcançado (TURETA e ALCAPADINI, 2008). Para Callon (1986), translação é o mecanismo pelo qual os mundos social e natural progressivamente ganham forma; nesse sentido, é um processo de construção coletiva de um fato. Na visão deste autor, a translação é expressa na linguagem de alguém o que os outros dizem e querem, por que eles atuam da maneira que o fazem e como eles se associam com os outros. Callon (1986) apresenta o processo de translação em quatro momentos, quais sejam:

(1) problematização; (2) atração de interesses; (3) recrutamento; e (4) mobilização. No momento de problematização (*problematization*) busca-se identificar um conjunto de atores e definir suas identidades, de modo a estabelecer um ponto de passagem obrigatório na rede de relações que os mesmos estão construindo. É o momento da translação durante o qual um ator focal define um problema de tal forma que os outros atores o reconhecem como um problema comum e esboçam uma proposta para resolvê-lo (SELA, 2017).

A idéia de translação está intimamente relacionada com a noção de poder, considerando que tais relações (de poder) nada mais são do que a descrição da maneira como os atores se associam e são levados a permanecer leais às alianças estabelecidas (CALLON, 1986).

Segundo Andrade (2006), as redes, como estados parciais da ordem, podem ser visualizadas como molduras abertas ao constante derramamento de externalidades onde ocorrem uma permanente reconfiguração a partir da negociação dos atores (CALLON, 1998 apud ANDRADE, 2006). Por isso, Callon, Law e Rip (1986) afirmam que as redes de atores são materialidades relacionais onde estratégias são construídas processualmente e ordenadas pelo discurso em ação de forma a tornar possível a construção das ligações entre os elementos e a formação de novas entidades. Elas se processam naquilo que pode ser amarrado, tornado forte pela sua capacidade de gerar associações, uma cadeia de poder em que configurações são praticamente realizadas pelos atores que ao transladar seus interesses alistam outros atores (ANDRADE, 2006).

Ainda segundo Andrade (2006), a abordagem do ator-rede possibilita vislumbrar a formação de políticas públicas pelo processo dinâmico que lhes constitui por meio da ocorrência de situações em uma ordem que é sempre contextual. Um pressuposto pertinente para a gestão pública brasileira que deve operar num contexto múltiplo e mais complexo de forças na articulação de atores estatais e não-estatais e no seu comprometimento com metas coletivas. A formação de políticas públicas baseadas na descentralização e na participação social exige padrões de flexibilidade que sejam facilitadores de novas relações sociais e políticas de maneira a renovar a capacidade de governança pela capilarização da sociedade não apenas pelo seu controle sobre a ação estatal, mas também pela sua própria ação estratégica e decisória dentro do espaço público (ANDRADE, 2006).

2.6 Os Arranjos Produtivos Locais (APLS)

Uma das formas de configuração em rede mais destacadas é o Arranjo Produtivo Local (APL) em virtude da importância que vem ganhando não somente pela possibilidade de geração de novos empregos, crescimento econômico, aumento de exportações e desenvolvimento tecnológico, como também pela atenção que vêm recebendo de vários órgãos públicos e instituições privadas como alternativa para o desenvolvimento local.

Os APLs são aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (RedeSist, 1997¹).

O precursor dos estudos sobre essa estrutura organizacional de produção foi o economista Alfred Marshall que, em seu livro “*Principles of Economic*” (1890), que analisou os distritos industriais na Inglaterra no final do século XIX. Marshall notou que a presença concentrada de firmas em uma mesma região pôde prover ao conjunto de produtores vantagens competitivas que não seriam verificadas se eles estivessem atuando isoladamente.

De acordo com este economista, a aglomeração setorial de empresas origina-se de uma condição natural ou logística propícia. Como exemplo de recursos naturais, pode-se mencionar o acesso privilegiado a insumos estratégicos abundantes na região, e muitas vezes escassos nacionalmente. Em termos logísticos, isso significa maior acesso a rotas de comércio, facilidade para adquirir insumos e distribuir a produção, melhor comunicação com outras localidades, ou a área ser naturalmente propícia à construção de portos capazes de facilitar a navegação e o comércio de maior escala com outras regiões e/ou países. Ambos os argumentos se relacionam à existência de vantagens locacionais no território, que sejam passíveis de exploração com ganhos para as empresas de uma determinada atividade produtiva (MARSHALL,1988).

Assim, a formação de APLs contribui para um aumento da capacidade produtiva e competitiva das firmas, além de contribuir para uma redução nos custos, ou seja, a obtenção

¹RedeSist - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Seu principal foco de pesquisa são os arranjos e sistemas produtivos locais.

local de economias de escala (IGLIORI, 2001). A compra de insumos em conjunto pelas firmas, por exemplo, suscita em melhores preços para cada uma das firmas individualmente, reduzindo os gastos na compra de insumos produtivos.

Outra externalidade positiva relacionada ao surgimento dos APLs é a capacidade de acumulação e transferência de conhecimento entre as firmas locais. O acúmulo de conhecimento representa uma elevada quantidade de informação disponível aos empresários, derivada do conhecimento adquirido pela mão-de-obra local. Com as informações disponíveis, as firmas poderão tomar decisões sobre investimentos em novos mercados, lançamento de novos produtos ou mesmo mudanças nos processos produtivos. O APL contribui para a redução do custo individual das firmas na aquisição das informações e do conhecimento. Quando várias firmas se localizam na mesma região a informação se transfere com maior facilidade. (MATOS, 2004).

2.7 Objetivos da Pesquisa

O presente trabalho possui os seguintes objetivos relacionados abaixo.

2.7.1 Objetivo geral

Analisar como os elementos da gestão em rede contribuem para a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo do governo federal.

2.7.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos dessa Pesquisa são:

- a) Descrever o Programa Brasil Mais Produtivo;
- b) Identificar os principais atores, bem como sua participação no Programa Brasil Mais Produtivo;

c) Caracterizar os elementos da gestão em rede trabalhados no Programa Brasil Mais Produtivo;

d) Enumerar as vantagens e desvantagens da utilização desse modelo de governança.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, serão apresentadas as questões referentes aos aspectos metodológicos da pesquisa, bem como as diretrizes selecionadas para alcançar os resultados previstos nos objetivos geral e específicos.

Este projeto teve como foco principal a análise do Programa Brasil Mais Produtivo, um programa de extensionismo industrial do governo federal, coordenado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), implementado em um contexto de gestão em rede de políticas públicas.

3.1 Classificação da Pesquisa

Ressalta-se, inicialmente, que uma pesquisa pode ser classificada quanto aos fins ou objetivos, quanto aos meios e procedimentos e quanto à abordagem do problema.

Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e quanto à abordagem do problema, a pesquisa utilizou a análise qualitativa. Segundo Gil (2008), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão" (GIL, 2008).

Assim, a pesquisa exploratória foi a mais adequada para analisar uma política pública que trouxe elementos novos em termos de extensionismo industrial - o Programa Brasil Mais Produtivo. Foi necessário identificar os elementos das teorias disponibilizadas no Referencial Teórico, que demonstraram, historicamente, como a gestão em rede surgiu e passou a ser fator relevante na implementação das políticas públicas brasileiras. Além disso, a análise do contexto histórico do surgimento do Programa Brasil Mais Produtivo, bem como sua operacionalização, foi essencial para direcionar as conclusões da pesquisa.

A pesquisa qualitativa propõe compreender o contexto do problema, visando evidenciar se os benefícios propostos pela política pública foram atingidos e como a gestão em rede auxiliou no alcance desses objetivos. Esse tipo de pesquisa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

No entendimento de Godoy (1995), a pesquisa qualitativa tem como foco o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural, valorizando o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada. Tendo em vista o contato direto que a pesquisadora possui com o Programa, foi encontrado ambiente propício para a observação e a análise dos elementos do Programa.

Em relação ao objeto, foi selecionada a pesquisa exploratória baseada na implementação do Programa Brasil Mais Produtivo. Gil (1999) considera que a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Segundo o autor, estes tipos de pesquisas são os que apresentam menor rigidez no planejamento, pois são planejadas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Segundo Selltitz et al. (1965), enquadram-se na categoria dos estudos exploratórios todos aqueles que buscam descobrir ideias e intuições, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado. Eles possibilitam aumentar o conhecimento do pesquisador sobre os fatos, permitindo a formulação mais precisa de problemas, criar novas hipóteses e realizar novas pesquisas mais estruturadas. Nesta situação, o planejamento da pesquisa necessita ser flexível o bastante para permitir a análise dos vários aspectos relacionados ao fenômeno.

O Programa Brasil Mais Produtivo foi selecionado para ser foco desta pesquisa, pois, como servidora do MDIC (órgão que coordena o Programa), a pesquisadora pode acompanhar de perto o planejamento, o lançamento e a recente expansão do Programa. Tendo em vista que as políticas industriais dos governos anteriores possuíam uma concepção bem distinta, o modelo sendo aplicado nesse Programa é considerado uma inovação no MDIC, tornando-o mais interessante. Dessa forma, a análise das características do Programa visou detalhar as características que estão sendo consideradas positivas e benéficas para os setores envolvidos.

3.2 Coleta de Dados

A fim de atender aos objetivos propostos, a coleta de dados foi realizada por meio de análise bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida, principalmente, com base em análises de livros, artigos e dissertações acadêmicas, com o propósito de identificar relevantes contribuições relacionadas ao tema proposto.

A pesquisa documental consistiu em análise dos documentos do Programa, dados dos atendimentos fornecidos pelos consultores do Senai, estudos formais, relatórios internos e dados disponibilizados no *website* do Programa. Os documentos analisados foram sugeridos e proporcionados pelos gestores do Programa do MDIC, que, conhecendo o objeto da pesquisa, contribuíram com relatórios, estudos, apresentações e dados do Programa que acreditavam ser relevantes para auxiliar a pesquisa.

Foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas com representantes-chaves dos órgãos mais atuantes do Programa - MDIC, ABDI e SENAI. As entrevistas foram realizadas nos meses de setembro e outubro com os seguintes gestores do Programa: coordenadora do MDIC; um analista de comércio exterior do MDIC; coordenadora da ABDI; e gerente do SENAI. Todos os entrevistados atuam diretamente com o Programa e as entrevistas foram essenciais para conhecer melhor os detalhes e as sensibilidades da gestão em rede aplicada ao Programa.

Os critérios para a escolhas das entrevistas foram baseados na indicação dos gestores do programa no MDIC. Como a Secretaria-Executiva do Programa está localizada na Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial, os gestores do MDIC possuem maior contato com os gestores do Programa em outras instituições, organizam as reuniões, determinam a pauta, entre outras tarefas. Ademais, a Secretaria-Executiva participou de toda a discussão do desenho do Programa, antes dele ser criado, e tem participado ativamente das discussões de sua implementação e expansão.

Dessa forma, ambos me indicaram gestores participativos e com conhecimento da gestão em rede na ABDI e SENAI e que poderiam conceder entrevista. A Coordenadora da

ABDI participou das primeiras conversas sobre o Programa, quando foi criado um Grupo de Trabalho de Extensionismo Integrado (GT) - que resultou na criação do Programa-, cuja secretaria-executiva estava dividida entre MDIC e ABDI. O Gerente do SENAI foi indicado por ser uma referência dentro do SENAI na atuação do Programa.

Para Manzini (1990/1991, p. 154), a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Dessa forma, algumas questões-chaves foram formuladas como base para a conversa com os gestores do programa, de forma que cada entrevista adotou um direcionamento distinto, enriquecendo a pesquisa com novas informações (vide roteiro no Anexo 1). As entrevistas duraram cerca 30 minutos cada.

Apesar de todas as entrevistas serem baseadas nas mesmas perguntas (roteiro em Anexo 1), as entrevistas com os gestores do MDIC demonstraram uma preocupação com a questão de continuidade, recursos e prioridades do governo após as eleições de 2018. Ademais, por ser Secretaria-Executiva do Programa, gestores do MDIC demonstraram preocupação com a estrutura do Programa, com a questão dos consensos, dos interesses distintos de cada instituição, do "equilíbrio" de poder (em que todos devem abrir mão de sua autonomia para um bem maior), entre outros aspectos que serão compilados na análise da pesquisa.

Já a entrevista com a ABDI abordou questões de como o Programa iniciou com o GT Extensionismo, sobre o contexto de corte de orçamento para política industrial; como é importante para as empresas verem que o governo está convergindo recursos, a capilaridade que só é possível devido a participação do Senai, padronização de metodologias, entre outras.

Na entrevista com o Senai, foi mencionado que o programa une instituições com propósitos comuns e que essa união aumenta o potencial de cada uma e sobre a importância de uma mudança de cultura empresarial no Brasil. Ademais, foi sugerido que o programa envolva outros Ministérios e novos "executantes", como Instituições Federais.

A compilação dos dados obtidos nas entrevistas será melhor detalhada no capítulo de Apresentação e análise dos dados.

Dessa forma, este trabalho consistiu em analisar como as práticas da gestão em rede contribuem para a implementação de uma política pública, utilizando o Programa Brasil Mais Produtivo como foco da pesquisa exploratória. Todas as análises realizadas - o contexto histórico da criação do programa, a operacionalização – desde a seleção dos setores participantes até o monitoramento dos atendimentos-, a expansão, os atores participantes e o papel de cada um deles e a governança do Programa – foram essenciais para responder o problema proposto inicialmente.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Nesse capítulo, será apresentada a análise dos dados, contemplando os objetivos principal e específicos desse trabalho. Inicialmente, será apresentado o Programa Brasil Mais Produtivo, bem como o contexto em que o programa foi criado. Além disso, será explicado como ocorre a operacionalização do programa e como os setores foram selecionados, bem como as empresas que participam do Programa.

Ademais, aborda-se que, devido aos bons resultados, o Programa está em fase de estudo de expansão para outras diretrizes de desempenho produtivo – eficiência energética; digitalização e conectividade e saúde -, além de incremento orçamentário por parte dos parceiros e inclusão de outro parceiro (Ministério da Saúde), de forma a ampliar e complementar ainda mais essa rede de política pública.

Na sequência, serão apresentados os atores e sua participação no Programa (na vertente Manufatura Enxuta), serão caracterizados os elementos da gestão em rede trabalhados no Programa Brasil Mais Produtivo e serão enumeradas as vantagens e desvantagens da utilização desse modelo de governança.

4.1 Introdução - O Programa Brasil Mais Produtivo

As políticas industriais implementadas pelos últimos governos - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004 a 2008; Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008 a 2010; e Plano Brasil Maior (PBM), de 2011 a 2014, possuíam como características o estímulo à inovação e ao incremento da produção nacional de uma vasta gama de setores, visando alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, por meio de ações sistêmicas e setoriais. O PBM, por exemplo, integrava instrumentos de vários ministérios e órgãos do Governo Federal, cujas iniciativas e programas se somavam num esforço integrado. Entre as medidas deste Plano, estava a desoneração dos investimentos e exportações, aumento de recursos para inovação e criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas (ABDI, 2017).

Com isso, diversos economistas criticavam que as políticas industriais implementadas nos governos de Lula e Dilma representavam um alto custo com desonerações e incentivos ao setor produtivo, que não surtiram o efeito esperado. Em um contexto de crise econômica e fiscal e "enxugamento" do Estado, o governo federal precisou reavaliar suas políticas voltadas ao incentivo da indústria nacional. Com a crise crescente, já não seria mais possível manter todas as desonerações fiscais.

Além disso, no período 2005-2012, houve queda no crescimento da produtividade total dos fatores, que passou de 2,0% para 1,7% a.a. Esse cenário diverge de outros países emergentes, como a China e a Coreia do Sul, que têm obtido taxas significativas de crescimento da produtividade no mesmo período (MDIC, 2017).

Assim, mesmo com todo incentivo, a indústria brasileira vem passando, nos últimos anos, por uma estagnação e queda de produtividade, o que impõe ao governo o desafio de articular políticas para sanar essa dificuldade, sem aumentar seus gastos de forma exorbitante.

Dessa forma, desde 2015, as ações de política industrial têm tido como um de seus focos temáticos a elevação da produtividade. Entende-se que as políticas públicas nessa área requerem a expansão da capacidade industrial com ganhos de eficiência, sobretudo no processo produtivo. Ações de extensionismo industrial, calcadas no ganho de produtividade e, conseqüentemente, no retorno social relevante adjacente a essas ações, produzirão resultados para o nível local e também para o nível nacional. A produtividade, na sua dimensão inter e intrassetorial, pode ser alcançada com ações de extensionismo industrial. Diante desse cenário, surge a proposta do Programa Brasil Mais Produtivo (MDIC, 2017).

O Brasil Mais Produtivo é um programa de intervenções rápidas, de baixo custo, com o objetivo de aumentar a produtividade das empresas brasileiras e fortalecer desenvolvimento regional do país. A iniciativa é uma realização do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Programa consiste na realização de consultoria tecnológica no processo produtivo, de baixo custo, com o objetivo de obter ganhos expressivos de produtividade ou redução no custo de produção. O Programa está presente em todos os estados da federação, em setores pré-selecionados, mobilizando uma média de 400 consultores do SENAI. Destaca-se a capilaridade dessa iniciativa de política pública.

De acordo com o MDIC (2016), os principais objetivos do Programa são:

- Oferecer uma estratégia nacional coordenada em prol da produtividade, fomentando um ambiente favorável para novos programas e metodologias com foco na recuperação deste indicador ou destinados à recuperação da sua trajetória de crescimento.
- Aumento de, ao menos, 20% na produtividade no setor da aplicação das ferramentas de Manufatura Enxuta das empresas atendidas;
- Fortalecimento das economias locais e regionais;
- Casos de sucesso como mecanismo de sensibilização e interesse estratégico junto aos setores industriais.

Na primeira fase, o público diretamente atendido pelo Programa são 3.000 empresas selecionadas, com produção manufatureira de pequeno e médio porte e que fazem parte das seguintes cadeias produtivas prioritárias: Metal-Mecânico, Moveleiro, Vestuário e Calçados, Alimentos e Bebidas.

4.1.1 Contexto Histórico da criação do Programa²

Para se esclarecer como surgiu a ideia de um programa com tais características, segue a descrição das etapas do desenvolvimento do Brasil Mais Produtivo, em ordem cronológica:

- Maio de 2015: realização de oficina de trabalho para discussão da Extensão Industrial e de Gestão Tecnológica. Os participantes apresentaram suas experiências no tema – ABDI, MDIC, Sebrae, Sistema Indústria, Apex-Brasil, MCTI e MEC. Na ocasião, foi criado um Grupo de Trabalho de Extensionismo Integrado (GT) para buscar conver-

² Fonte: Dados informados pela gestora do Programa no MDIC

gências entre as iniciativas existentes e uma maior integração entre elas, com o objetivo de aumentar a eficácia e eficiência dos resultados obtidos nas empresas.

- Junho de 2015: indicação de uma comissão técnica e desenho de proposta de integração entre os programas existentes. A comissão, coordenada conjuntamente pela MDIC e ABDI, apresentou uma proposta com fluxo de integração e 5 projetos pilotos em Arranjos Produtivos Locais (APLs) para testar tal fluxo. A proposta foi validada e as visitas técnicas nos APLs ocorreram nos meses de novembro e dezembro do ano corrente.
- A partir das discussões do Grupo de Trabalho de Extensionismo Integrado, verificou-se a importância e a efetividade das ações de extensionismo para o aumento da produtividade e competitividade das empresas e a necessidade de integração das ações. Além disso, entendeu-se necessário e pertinente aumentar a quantidade dessas ações, de maneira a atender um maior número de empresas. O MDIC iniciou trabalho técnico com o objetivo de coordenar instrumentos existentes a partir de uma iniciativa de Governo.
- Novembro de 2015: realização de parceria com o SENAI para execução de um programa nacional, sob a coordenação do MDIC e participação direta das instituições do Sistema MDIC integrantes do GT Extensionismo (ABDI e Apex-Brasil). O SENAI apresentou o “Indústria + Produtiva”, metodologia desenvolvida pelo SENAI, Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL), e testada durante projeto piloto realizado em 18 empresas ao longo de 2014 e 2015, usando ferramentas de manufatura enxuta para melhorar a produtividade das empresas atendidas. Os resultados expressivos do projeto piloto foram determinantes para que as instituições envolvidas decidissem formular um programa de ampliasse os atendimentos, transformando-os em uma política pública.
- Novembro de 2015 a março de 2016: MDIC liderou as discussões técnicas para desenhar o novo programa com a participação de grande parte dos técnicos da comissão técnica do GT Extensionismo. Dessa forma, muito da experiência do GT foi incorporada ao desenho do “Brasil Mais Produtivo”.

- Fevereiro de 2016: o SEBRAE Nacional e BNDES demonstraram interesse em participar do Programa, atuando de maneira complementar, dando início ao processo de adensamento da iniciativa por meio da coordenação de ações já existentes.
- Abril de 2016: Lançamento nacional do Programa, início das inscrições das empresas para participação do Programa (por meio do sítio institucional da iniciativa) e institucionalização da Governança do Programa.
- Maio de 2016: início dos atendimentos em todos os estados da federação;
- Agosto de 2016: primeiras empresas com atendimentos concluídos, gerando resultados muitos favoráveis;
- Agosto de 2016 a outubro de 2016: formulação das primeiras propostas de expansão do Programa.

4.1.2 Operacionalização do Programa

Nessa primeira fase, as melhorias rápidas acontecem com a utilização de ferramentas de Manufatura Enxuta customizadas para atendimento aos setores do Programa, com enfoque na análise e redesenho dos processos produtivos que resultem em: redução de desperdícios; redução da movimentação; redução de estoques - inclusive intermediários (fluxo contínuo); melhoria da ergonomia dos operadores; redução do tempo de *setup*; aperfeiçoamento do controle de qualidade; padronização do trabalho e internalização da cultura de aperfeiçoamento contínuo.

Os fundamentos do Programa, conforme definido pelo Comitê Estratégico do Programa, são (MDIC, 2017):

- Atendimento intra-firma;
- Definição do custo a partir da análise do Retorno do Investimento e resultados comprovados (pilotos);
- Indicadores e metas mensuráveis no chão de fábrica;

- Desenhos das ações e definição dos critérios para atendimento feitos a partir de análises técnicas que objetivam e priorizam a otimização das ferramentas e metodologias aplicadas;
- Modelagem de ferramenta para o escalonamento padronizado (abrangência e qualidade).
- Possibilidade de atuação em diversas dimensões da produtividade;
- Preocupação com a eficiência e eficácia do gasto público;
- Foco no resultado e nas entregas;
- Precisão do Monitoramento e Avaliação;
- Coordenação Institucional para o aumento da produtividade das empresas brasileiras.

A consultoria é de 120 horas por empresa, e o orçamento para a execução do Brasil Mais Produtivo totaliza R\$ 50 milhões, sendo 50% aportados pelo MDIC e 50% pelo Senai. O recurso por empresa soma R\$ 18.000, sendo R\$ 15.000 subsidiados pelo Programa e R\$ 3.000 (16,7%) como contrapartida da empresa. Inicialmente, a preferência era para estabelecimentos pertencentes a Arranjos Produtivos Locais (APLs), no entanto, essa condição não é exclusiva. As empresas selecionadas devem ser dos setores: metalomecânico, alimentos e bebidas, moveleiro, vestuário e calçados (MDIC, 2017).

Figura 5 - Manufatura Enxuta



Fonte: MDIC, 2017

O foco do Brasil Mais Produtivo é assessorar as empresas na otimização de sua organização interna e no aprimoramento de suas rotinas operacionais, mediante a adoção de técnicas de manufatura enxuta, no intuito de evitar desperdícios e problemas associados a: transporte de insumos e mercadorias; administração de inventário; tempo de espera; movimento; incidência de defeitos; excesso de processamento; e superprodução. Em geral, essas são dificuldades que ocorrem com frequência em estabelecimentos de pequeno e de médio porte. Conforme figura 6, a meta é reduzir custos, melhorar a qualidade do processo produtivo e ampliar em cerca de 20% a produtividade, elevando a competitividade das empresas.

Adicionalmente, as contempladas têm acesso facilitado ao programa Sebraetec, do Sebrae, para consultoria em tecnologia e inovação; à linha de crédito MPME-Inovadora, do BNDES, para financiar o desenvolvimento tecnológico e a modernização da produção; a vagas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do MDIC, para qualificação de trabalhadores; e poderão usufruir das ações da Apex na promoção de exportações. Assim, o Programa também busca ampliar a competitividade ao facilitar às empresas capacitações tecnológicas e o desenvolvimento de inovações (MDIC, 2017).

À primeira vista, o baixo volume de recursos aplicados no assessoramento empresarial, junto ao relativo reduzido número de estabelecimentos, apontaria um pequeno impacto ao desenvolvimento setorial e regional. Contudo, os resultados têm sido tão satisfatórios, que há previsão de expansão do número de empresas atendidas com a utilização da ferramenta da Manufatura Enxuta para o setor de Equipamentos Médicos, em parceria com Ministério da Saúde.

Além disso, o MDIC pretende expandir o Programa a partir de outras ferramentas que envolvam outras dimensões da produtividade. Nesse sentido, o Ministério está realizando atendimentos pilotos em 48 empresas na área de eficiência energética e, também em parceria com SENAI/CNI, na realização de pilotos para expansão do Programa por meio da combinação de ferramentas de digitalização e conectividade do processo produtivo como forma de aumentar a produtividade. Com os resultados positivos, o Programa está ampliando o número de parceiros e o orçamento investido, de modo a gerar maior promoção de emprego, renda e dinamização da economia local.

Figura 6 - Resultados Esperados na Consultoria de Manufatura Enxuta



Fonte: MDIC, 2017

4.1.3 Setores selecionados

Os setores foram selecionados conjuntamente pelas instituições, levando em consideração a aderência e otimização da aplicação da ferramenta da manufatura enxuta; setores com alta empregabilidade; potencial exportador; forte presença de pequenas e médias empresas e relevância regional.

Inicialmente, foram selecionados alguns Arranjos Produtivos Locais/ Aglomerações Produtivas em diversas regiões do Brasil, considerando a base de dados do MDIC com os APLS mais numerosos em determinadas cadeias, além da base de dados APEX sobre localização geográfica de empresas com potencial exportador. Posteriormente, foi realizado cruzamento das bases de dados com a localização dos Institutos SENAI, tendo em vista a otimização de políticas públicas existentes e a relevância regional para mensurar o impacto regional da ação.

Entre os critérios para empresa ser considerada como possível habilitada está fazer parte da cadeia produtiva foco da localidade (setores críticos da cadeia serão definidos pelos Comitês do Programa), bem como a velocidade da adesão ao programa (ordem de chegada).

Entre os elementos que subsidiam a abordagem dos consultores estão, preferencialmente: estar localizada no APL/aglomeração, porte pequeno ou médio (11 a 200 funcionários), perfil potencial exportador e estrutura produtiva que maximize os resultados da intervenção. Os critérios e elementos podem ser alterados durante execução do programa pelo Comitê Estratégico, visando preservar sua abrangência e o alcance dos objetivos.

Após a escolha da região e dos setores, as empresas passam a ser visitadas pelos consultores dos Institutos SENAI de Tecnologia e Unidades Operacionais próximas aos Arranjos Produtivos Locais – APLs, ou empresas pré-selecionadas, para apresentarem as condições do Programa. Conforme já foi informado, a empresa precisa dar uma contrapartida financeira de 3 mil reais, além de assinar um contrato demonstrando pré-disposição em cooperar com as mudanças sugeridas pelos Consultores.

4.1.4 A expansão do Programa

Conforme mencionado, os bons resultados do Programa Brasil Mais Produtivo têm gerado uma "pressão" externa para que haja uma ampliação do número de empresas atendidas, aumento de orçamento, outras abordagens para aumento de produtividade.

Assim, surgiu uma nova dimensão de aumento de competitividade: a eficiência energética. De acordo com o MDIC, será uma abordagem sistemática nas empresas, aplicada para o aumento da eficiência energética de sistemas produtivos, por meio da análise e melhorias no consumo de energia de recursos de produção, no chão-de fábrica, em indústrias, utilizando como base as premissas da ISO 50001. A escala piloto está sendo feita com 48 empresas, e os setores pré-selecionados foram: Metalmeccânico, Alimentos, Transformados Plásticos, Cosméticos, Cerâmica Vermelha e Têxtil. Recursos para um atendimento em maior escala estão sendo captados.

Os principais benefícios nesse caso serão: redução do consumo energético; aumento da produtividade e da competitividade industrial; propiciar a empresa o conhecimento do seu perfil energético; método com base em premissas de melhoria contínua (B+P); base introdutória para a definição de estratégia da corporação para eficiência energética (item 1 da ISO 50001).

Outra dimensão que está prestes a ser lançada é a de Digitalização e Conectividade. Nesse caso, o objetivo será utilizar instrumentos de Manufatura Avançada (MA) para aumentar a produtividade das empresas brasileiras, proporcionando um salto qualitativo para as empresas atendidas. Os principais objetivos dos atendimentos pilotos serão: identificar a combinação de instrumentos de MA que mais impactam na produtividade da empresa; elaborar metodologia com tecnologias pré-existentes para padronização de soluções de necessidades reais da indústria; testar a aplicação em pequenas e médias empresas e os ganhos com B+P Manufatura Enxuta. Recursos estão sendo captados por meio do SENAI e Ministério da Saúde, que aderiu ao Programa como parceiro.

Por fim, a outra vertente do Programa será a Saúde. Nesse caso, com o novo parceiro Ministério da Saúde. A primeira ação de customização de combinação de ferramentas do

Brasil Mais Produtivo está sendo desenhada com o Ministério da Saúde com o objetivo de atender às empresas de Equipamentos Médicos e Odontológicos preferencialmente inseridas em aglomerações produtivas. Os atendimentos serão realizados dentro da metodologia Manufatura Enxuta, com 160 horas de consultoria – houve ampliação das horas de consultoria devido à adaptação da metodologia à maior complexidade do setor.

4.2 Instituições participantes do Programa – Vertente Manufatura Enxuta

O Programa é uma realização das seguintes instituições:

a) Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) é um órgão integrante da estrutura da administração pública federal direta, que tem como missão formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor.

Participação no Programa: Coordena todas as ações e preside os Comitês de Governança do Programa. Atua como Secretaria-Executiva do Programa.

b) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) é uma instituição privada de interesse público, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, compõe o chamado Terceiro Setor. Seu principal objetivo é apoiar 28 áreas industriais por meio da formação de recursos humanos e da prestação de serviços técnicos e tecnológicos. Os programas de capacitação profissional são viabilizados por meio das modalidades de aprendizagem, habilitação, qualificação, aperfeiçoamento, ensino técnico, superior e pós-graduação. Também presta serviço tecnológico – assessoria, consultoria, pesquisa aplicada, design, serviço laboratorial, informação tecnológica.

Participação no Programa: Apóia financeiramente o Programa e executa as consultorias técnicas. Elaborou a metodologia da intervenção intrafirma e participa ativamente nos Comitês de Governança.

c) Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil)

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) é um serviço social autônomo, entidade de direito privado, cuja missão é promover as exportações dos produtos e serviços do Brasil, contribuir para a internacionalização das empresas brasileiras e atrair investimentos estrangeiros para o país.

A Apex trabalha para aumentar o número de empresas exportadoras, agregar valor à pauta de produtos exportados, consolidar a presença do país em mercados tradicionais e abrir novos mercados no exterior para os produtos e serviços nacionais. Para alcançar tais objetivos, a Apex-Brasil oferece produtos e serviços nas áreas de informação, qualificação para exportação, promoção comercial, posicionamento e imagem e apoio à internacionalização.

Participação no Programa: Apóia o financeiramente o Programa e auxilia na seleção de empresas que participarão das consultorias, a partir dos critérios estabelecidos, identificando as aglomerações e APLs com maior potencial exportador. Participa ativamente nos Comitês de Governança.

d) Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi criada pelo governo federal em 2004 com o objetivo de promover a execução da política industrial, em consonância com as políticas de ciência, tecnologia, inovação e de comércio exterior (Lei nº 11.080). Ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), atua como elo entre o setor público e privado, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do País por meio de ações que ampliem a competitividade da indústria.

Participação no Programa: Apóia financeiramente o Programa e auxilia na seleção de empresas que participarão dos programas a partir dos critérios estabelecidos. Atua, também,

na elaboração de indicadores de avaliação de médio e longo prazo da política pública. Participa ativamente nos Comitês de Governança.

As instituições parceiras são:

e) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

O SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) é um serviço social autônomo, entidade privada sem fins lucrativos, parte integrante do Sistema S que objetiva auxiliar o desenvolvimento de micro e pequenas empresas, estimulando o empreendedorismo no país. Foi criado em 1972 com a missão de promover a competitividade e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas e fomentar o empreendedorismo. Atua também com foco no processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado, programas de capacitação, feiras e rodadas de negócios

Participação no Programa: Empresas atendidas pelo Programa têm acesso facilitado e preferência no programa "Sebraetec" para consultoria em tecnologia e inovação.

f) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O BNDES é uma entidade componente da administração pública indireta e atualmente vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tendo como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do Brasil. Desta ação resultam a melhoria da competitividade da economia brasileira e a elevação da qualidade de vida da sua população.

Desde a sua fundação, em 1952, é um órgão de fomento no contexto do desenvolvimento econômico e vem financiando os grandes empreendimentos industriais e de infraestrutura tendo marcante posição no apoio aos investimentos na agricultura, no comércio e serviço, nas micro, pequenas e médias empresas, e aos investimentos sociais direcionados para a educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e ambiental e transporte coletivo de massa.

Participação no Programa: Acesso facilitado à linha de crédito MPME-Inovadora, do BNDES, para financiar o desenvolvimento tecnológico e a modernização da produção.

4.3 A Rede de Governança no Programa Brasil Mais Produtivo

Conforme já foi explanado na parte teórica, de acordo com Hanf e O'Toole (1992), há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas.

Assim, o governo passa a "compartilhar" a governança dessa política com os parceiros do Sistema S (SENAI e SEBRAI) e entidades vinculadas ao governo (ABDI, APEX, BNDES).

A governança do Programa é exercida por meio de dois comitês nacionais (Figura 7): o Comitê de Orientação Estratégica e o Comitê de Orientação Técnica, ambos coordenados pelo MDIC e compostos pelos parceiros do Programa (SENAI, ABDI, Apex-Brasil, SEBRAE e BNDES). Além disso, foram instituídos Comitês de Assessoramento Local, responsáveis pelo monitoramento das ações nos estados, que são compostos pelos Núcleos Estaduais de APLs, Federações das Indústrias e representações regionais das instituições parceiras.

Cada eixo de atuação do programa terá um Comitê Técnico e um Comitê Estratégico. No momento, o único Comitê quem está em pleno funcionamento é o Eixo da Manufatura Enxuta. Os outros eixos estão em fase de criação e ajustes.

Segundo a Portaria nº 13, de 2 de fevereiro de 2017, que institui os Comitês de Governança do Programa Brasil Mais Produtivo:

- Art. 4º - Aos Comitês de Orientação Estratégica compete:
- I - Assegurar o alinhamento do Programa às diretrizes da política industrial;
 - II - Validar as decisões do Comitê de Orientação Técnica;
 - III - Avaliar periodicamente os resultados da execução do Programa, no eixo temático que lhe conferir;
 - IV - Avaliar e aprovar as ações de comunicação e divulgação recomendadas pelo Comitê de Orientação Técnica, recomendando-as, quando for o caso, à Secretaria Executiva do Programa;
 - V - Indicar os membros do Comitê de Orientação Técnica no eixo temático que lhe couber;
 - VI - Decidir sobre a incorporação de novos membros no Comitê, representantes de outras organizações que venham a participar do Programa; e

VII -Deliberar sobre casos excepcionais surgidos durante a execução do Programa, quando estes não forem consensuais no Comitê de Orientação Técnica.

(...)

Art. 7º - Aos Comitês de Orientação Técnica compete atuar na operacionalização do Programa, especificamente:

I - Definir cadeias produtivas e setores prioritários para aplicação do Programa;

II - Definir as bases territoriais (aglomerações/arranjos produtivos locais-APLs) a serem contempladas;

III - Aprovar abordagens metodológicas e modelos de execução, monitoramento e avaliação;

IV - Definir os critérios de seleção das empresas a serem atendidas pelo Programa;

V - Definir indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados;

VI - Integrar o Programa a outras iniciativas de natureza semelhante, objetivando a mútua potencialização;

VII - Recomendar as estratégias de comunicação de divulgação de resultados do Programa;

VIII - Avaliar e deliberar sobre casos excepcionais surgidos durante a execução do Programa;

IX - Propor a criação dos Comitês de Assessoramento Local em cada estado;

X - Articular com o Comitê de Assessoramento Local.

(BRASIL. PORTARIA MDIC Nº 13, 2 de fevereiro de 2017)

Segundo os gestores do programa, o Comitê Técnico reúne-se de acordo com o surgimento de temas a serem debatidos em conjunto. Para assuntos mais “rotineiros”, o Comitê mantém sua comunicação à distância. O coordenador do Comitê - MDIC - é responsável solicitar e organizar as reuniões, propondo a pauta a ser discutida. O Comitê Estratégico é composto por servidores de cargos mais altos, como Secretário, gerentes e diretores, que se reúnem com menos frequência apenas para deliberar e validar questões cujos temas são mais sensíveis.

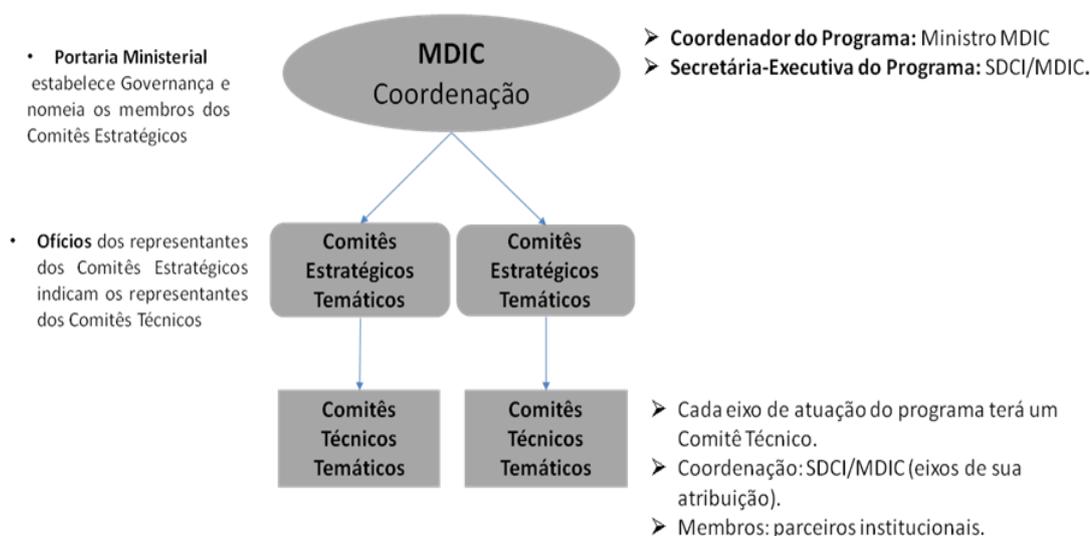
De acordo com Goldsmith e Eggers (2006), a rede não aconteceria sem que um grande um grande esforço por parte dos envolvidos fosse feito, de modo a garantir seu funcionamento adequado e esperado. O modelo de governança aqui aplicado possui a flexibilidade necessária para ajustar-se às circunstâncias em transformação, por meio do dinamismo dos Comitês Técnicos, que acomodam os interesses diversos dos atores envolvidos. Por outro lado, o Comitê Estratégico corrobora as decisões mais complexas, sempre visando ao alcance do objetivo comum do Programa.

De acordo com Fleury (2002), a principal vantagem dessa estrutura horizontalizada da gestão em rede - na qual os participantes preservam sua autonomia, sua estrutura, seus objetivos - seria decorrente de consensos obtidos por meio de processos de negociação entre

os atores participantes da rede, gerando maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade das decisões.

Dessa forma, as decisões tomadas coletivamente, após negociações nos Comitês Técnicos e Estratégicos, resultariam em maior compromisso por parte dos órgãos.

Figura 7 - Governança Brasil Mais Produtivo



Fonte: MDIC, 2017

4.4 Identificação das vantagens e desvantagens da Gestão em Rede aplicada ao Programa Brasil Mais Produtivo

As entrevistas realizadas com os gestores de diferentes instituições parceiras do Programa viabilizaram o alcance de uma melhor percepção das vantagens e desvantagens da gestão em rede aplicada ao Brasil Mais Produtivo (ver Figura 8).

4.4.1 As vantagens da gestão em rede

Em relação às vantagens, indubitavelmente maiores que as desvantagens segundo os entrevistados, foi mencionado que o Programa consegue unir recursos das diferentes instituições - financeiros, humanos, patrimoniais e tecnológicos - de forma a obter um melhor aproveitamento desses recursos e potencializar a capacidade de ação do Programa.

O Programa logra utilizar as diferentes "*expertises*" de cada uma das instituições para o planejamento e a implementação de suas ações. A complexidade do programa desenvolvido com o modelo de gestão em rede reside no fato de que as instituições parceiras possuem diferentes experiências prévias, conhecimentos, *inputs* diversos, que enriquecem o desenvolvimento da política pública e resulta numa formulação de política mais consistente. Ademais, o Programa utiliza instrumentos e recursos complementares que cada instituição possui para fomentar os ganhos do Programa, como exemplo, pode-se mencionar a capilaridade e a padronização do SENAI, a forma de monitoramento da ABDI, programas já existentes do Sebrae e Apex, linhas de crédito do BNDES, entre outros.

Isso demonstra o que defendido pela professora Börzel (1998), que defende que as redes conectam diversos atores com interesses comuns em relação a uma política pública que estão dispostos a intercambiar recursos de modo a buscar soluções para as questões de interesse mútuo e que compreendem que a cooperação é o melhor caminho para se alcançar objetivos comuns.

Os gestores mencionaram que um dos destaques deste programa é a convergência de ações, pois a percepção das empresas, antigamente, era que o governo possuía diversos programas que não se convergiam, passando uma imagem de desperdício de recursos públicos. Atualmente há maior clareza para o "público-alvo" que o governo está alinhado em suas ações voltadas ao aumento de produtividade das micro e pequenas empresas. E, com os resultados positivos, as empresas estão cada vez mais buscando conhecer e aderir ao Programa.

Todos foram muito enfáticos ao dizer que, no caso do Brasil mais Produtivo, o Programa não existiria - não com alcance atual - se não fosse com o modelo de gestão em rede, com a participação das instituições parceiras. Os parceiros estão todos muito envolvidos

e são muito dedicados para o sucesso do Programa. Pode-se dizer que, de acordo com as entrevistas, os gestores do Programa desenvolveram um equilíbrio e uma sintonia para buscarem ganhos maiores e alcancarem os objetivos da política pública - o aumento da produtividade das micro e pequenas indústrias.

O Brasil é um país grande em extensão e muito diverso, com necessidade distintas em cada parte de seu território. Entretanto, não seria possível satisfazer todas as necessidades nas diversas regiões brasileiras. Nesse caso, o Programa Brasil Mais Produtivo conseguiu alcançar a padronização no atendimento às micro e pequenas indústrias em todas as regiões do Brasil, garantindo o retorno do valor investido pelos empresários em pouco tempo e incentivando a economia local, por meio de externalidades positivas advindas do aumento de produtividade.

Conforme mencionado pela professora Fleury (2002), devido à capilaridade apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos da origem dos problemas. No caso do Programa, o SENAI é o ator que desenvolve esse papel.

Programas voltados para aumento de produtividade no chão de fábrica, com baixo custo e rápido retorno, são implementados por diversas instituições há muitos anos. Entretanto, o que foi demonstrado com as entrevistas, é que a diferença do Brasil Mais Produtivo para esses outros programas é que a convergência de ações, a união dos recursos e dos instrumentos disponíveis de cada instituição, potencializam o programa e viabilizam ações que não poderiam ser feitas por uma instituição agindo sozinha.

4.4.2 As desvantagens da gestão em rede

Em relação às desvantagens da gestão em rede utilizada no Programa, também questionada nas entrevistas, os gestores mencionaram que os custos de transação para a implementação da política pública são mais altos, como exemplo, gasta-se mais tempo para alinhar posições e, conseqüentemente, para tomar decisões. Além disso, há uma necessidade de um ambiente de confiança e engajamento de todas as partes envolvidas, que só é conseguida com uma comunicação clara e fluída.

Como foi abordado pela professora Fleury (2002), o processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento, criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata.

O estabelecimento de redes está condicionado ao desenvolvimento tecnológico das comunicações, que permitem interações virtuais de forma mais rápida e menos custosa. Ruídos na comunicação podem criar um ambiente de competitividade, desconfiança, assimetria de informações, dificultando ou inviabilizando o alcance de consensos nas decisões colegiadas.

Castells (1999) já havia alertado para a nova sociedade que está sendo desenvolvida, a "sociedade em rede", na qual a comunicação de pessoas, empresas, organizações e governos alcançam níveis nunca antes imaginados. A era da informação está chegando chega para ficar, e a adoção de uma gestão integrada nada mais é do que o reflexo disso nas organizações (CASTELLS, 1999). A gestão em rede reflete a necessidade dessa comunicação mais clara, rápida e fluída, para evitar desgastes decorrentes de falta de comunicação ou assimetria de informações.

Além das questões da comunicação, as decisões dos Comitês Técnicos devem ser respaldadas por justificativas técnicas; pois, uma das dificuldades de consenso reside no fato de que Comitês Técnicos e Estratégicos possuem interesses distintos. Quanto mais "estratégica" a decisão, mais influência política ela sofre. De ordem que as decisões respaldadas tecnicamente logram consenso de forma mais fácil.

Ademais, as decisões que dependem de um respaldo do Comitê Estratégico tendem a ser mais demoradas, devido à incompatibilidade de agenda dos participantes de cargos mais altos, e, muitas vezes, esse tempo de deliberação pode ser uma desvantagem para o Programa.

Segundo abordado por Agranoff (2007), ainda que as redes sejam não-hierárquicas e em grande medida auto-organizáveis, o processo de estruturação e operação não ocorre de maneira automática, algum dos atores precisa guiar o processo, o trabalho precisa ser dividido, cursos de ação precisam ser negociados. No caso deste Programa, o MDIC assume o papel de Secretaria-Executiva do Programa, assumindo o papel de organizar e pautar as reuniões.

Outra dificuldade mencionada é consequência da capilaridade do Programa, pois, com a descentralização dos atendimentos, diversas vezes sofre-se pressão de governos locais que possuem interesses diversos. No entanto, entende-se, nesse caso, que a desvantagem está mais relacionada à descentralização do Programa do que a gestão em rede *per se* e poderia ocorrer se o Programa fosse gerido apenas por uma das instituições.

Por fim, destaca-se que as instituições sabem que é necessário "ceder" em seus posicionamentos para conseguir conviver em harmonia e chegar a consensos. É necessário que cada parceiro "abra mão" de parte de sua autonomia para que haja um bem maior, para criação de um ambiente de confiança e complementaridade.

Também é necessário que os parceiros ajustem suas necessidades e logrem convergir seus interesses divergentes em relação ao Programa, de forma que essa desvantagem pode ser, na verdade, um dos maiores desafios da gestão em rede.

Assim, como bem apontado por Fleury e Ouverney (2007), “o exercício da governança por meio de redes mostra a necessidade de construir relações de interdependência e intercâmbio de recursos com base numa visão de complementaridade de interesses e confiança. Tais formas de interação política são diferentes das relações estabelecidas em mercados e hierarquias” (FLEURY E OUVERNEY, 2007, p.65).

Figura 8 - Quadro-resumo – Vantagens x Desvantagens da Gestão em Rede aplicada ao Programa

Principais Vantagens	Principais Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> - União de recursos das instituições financeiras, humanos, patrimoniais e tecnológicos de forma a obter um melhor aproveitamento desses recursos; e potencializar a capacidade de ação do Programa; - Convergência de ações perante o público externo; - Aproveitamento das “expertises” de cada uma das instituições, bem como Programas e ações já existentes de cada instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Custos de transação para implementação da política pública: mais tempo, maior articulação; - Necessidade de um ambiente de confiança e comunicação fluída para evitar assimetria de informações - Necessidade de tecnologia das comunicações - Pressões políticas regionalizadas - Cada instituição deve “ceder” em seus posicionamentos com vistas a alcançar um objetivo comum

Fonte: Autora, baseada nas entrevistas

4.5 Como a gestão em rede contribui para a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo

Superando as desvantagens mencionadas e aproveitando as vantagens trazidas pela gestão em rede, o Programa Brasil Mais Produtivo tem sido considerado pelas instituições participantes um caso de sucesso. Os resultados positivos do Programa impressionam e, devido a isso, outros parceiros tem buscado aderir ao Programa – como o Ministério da Saúde -, e mais empresas têm solicitado participar do Programa por meio da Consultoria.

De acordo com a Figura 9, o aumento médio da produtividade das empresas que participaram do Programa tem sido de 51,39%; a redução média da movimentação do trabalho tem sido 59,58%, a redução média do retrabalho tem sido 58,44%, o retorno sobre o investimento foi de 12,79 vezes o retorno do investimento total se dá, na média, de 4,38 meses e o retorno do investimento da empresa tem se dado em 19, 89 dias.

Figura 9 - Indicadores do Programa Brasil Mais Produtivo

Atendimentos Concluídos	1.224	
Aumento Médio de Produtividade		
Aumento da capacidade de produção por meio da redução de desperdícios e/ou aumento da eficiência nos processos produtivos em que a ferramenta foi aplicada	51,39%	
Redução Média de Movimentação do Trabalho		
Redução de deslocamentos desnecessários por meio da reorganização de processos e leiautes, priorizando as atividades que agregam valor.	59,58%	
Redução Média de Retrabalho		
Índice de redução de rejeitos e descarte de materiais decorrentes de falhas de processamento durante o processo de fabricação.	58,44%	
Retorno sobre o investimento		
Ganho médio anual estimado, por empresa, sobre o investimento total (R\$ 18 mil) na consultoria em decorrência das melhorias implantadas.	12,79 vezes	
Retorno do Investimento total		
Tempo médio estimado em que o investimento total do atendimento (R\$ 18 mil) é recuperado pela empresa, derivado das melhorias implantadas pela consultoria do Programa.	4,38 meses	
Retorno do Investimento da empresa		
Tempo médio estimado em que o investimento da contrapartida da empresa (R\$ 3 mil) é recuperado pela empresa, derivado das melhorias implantadas pela consultoria do Programa.	19,89 dias	

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na página do Programa Brasil Mais Produtivo: <http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/>. Acessado em: 01/09/2017

Segundo os gestores do Brasil Mais Produtivo, o Programa é inovador pois desenvolve características como:

- Arranjo Institucional/Política pública em rede: O programa aborda uma iniciativa inovadora por estruturar uma política pública baseada na coordenação de capacidades e serviços já ofertados pelos parceiros do “Sistema S”, tendo como premissa a maximização dos resultados intrafirma associada à eficiência dos recursos públicos aplicados. Dessa forma, a formulação do Programa ocorreu a partir da identificação e análise de instrumentos de políticas públicas pré-existentes, tendo em vista a construção de sinergias por meio da estruturação de ações coordenadas e orientadas a extrair o máximo de resultado das políticas ofertadas.

Retomando a teoria desenvolvida por Svensson, Trommel e Lantik (2008, apud AUGUSTINIS, 2011, p.41), a cooperação em rede é benéfica pois oferecem as melhores respostas para os problemas complexos enfrentados pelos governos. São formas estáveis e flexíveis de organização em que recursos de diferentes atores somam-se na busca de soluções.

- Metodologia voltada para eficiência, eficácia e efetividade: Os princípios da eficiência, eficácia e efetividade são orientadores do Programa desde a concepção da iniciativa. Dessa forma, os desenhos das ações e definição dos critérios para atendimento, como setores e porte, são feitos a partir de análises técnicas que objetivam e priorizam a otimização das ferramentas e metodologias aplicadas. Uma das premissas da iniciativa é a definição do custo da intervenção e a avaliação de expansão da metodologia a partir do Retorno sobre Investimento comprovado, ou seja, as ferramentas são testadas e validadas em empresas pilotos, garantindo a aplicação eficiente dos recursos. Outro aspecto que comprova essa orientação é o atendimento preferencial em empresas inseridas em Arranjos Produtivos Locais ou aglomerações produtivas, com o objetivo de diminuir o custo operacional da execução, de aproveitar as externalidades positivas das aglomerações e de garantir maior efetividade da iniciativa.

- Monitoramento e Avaliação: Uma das premissas do Programa é possuir indicadores e metas mensuráveis no chão de fábrica, de maneira a medir o impacto da intervenção no momento em que ela acontece. Essa premissa proporciona dinamismo ao Programa, assegura as premissas de eficiência orientadoras da sua concepção e comprova a eficácia da iniciativa no término da intervenção. Para tanto, foi elaborado, em parceria com o Senai, um sistema

online, alimentado pelos consultores diariamente, que permite à equipe do Comitê Técnico acompanhar, com rapidez, os resultados e assegurar a observância das premissas de eficiência orientadoras da concepção do Programa. A partir desse sistema, está sendo elaborado um Banco de Dados das empresas atendidas, com informações quantitativas e qualitativas. Além de servir para auxiliar o processo de tomada de decisão de expansão do Programa, a criação desse banco de dados poderá servir de subsídio à construção de outras iniciativas de política industrial, conferindo maior assertividade às ações.

- Relação com os beneficiários: Outro aspecto inovador do Programa está no empoderamento dos beneficiários da iniciativa, que participam de sua implementação, arcando com parte dos custos associados e atuando em todo o processo de diagnóstico e aprimoramento dos processos intrafirma, o que possibilita a absorção e apropriação da metodologia executada.

Segundo os gestores do Programa, outros fatores que podem ter auxiliado nos bons resultados do Programa é a existência de pilotos dos atendimentos para verificação da metodologia e critérios da iniciativa, precedendo a ampliação dos atendimentos. Tal método facilita a correção de possíveis erros, que poderiam desperdiçar recursos escassos e evitam ambiente de incertezas entre os consultores e as empresas atendidas. Outro fator é que alto retorno sobre o investimento já é uma premissa do Programa, bem como o rápido *payback* do investimento total (R\$18.000,00), de 4,38 meses. Ademais, o monitoramento semanal e ajustes técnicos para aperfeiçoamento da execução auxiliam a correção rápida de possíveis falhas; a coordenação institucional de políticas públicas existentes em torno do mesmo objetivo; e os resultados parciais apurados acima da meta prevista.

A possibilidade de mensuração imediata das metas do Programa traz uma transparência e um controle social do orçamento aplicado inédito nesse tipo de política industrial. Ademais, o monitoramento semanal possibilita a correção de falhas e traz uma segurança maior do trabalho que está sendo realizado.

Assim, em um "cenário em que os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã" (FLEURY, 2002, p.1), a rede de políticas públicas demonstrou ser uma solução muito positiva.

Com essa análise, pode-se afirmar que as ações que diferenciam o Programa Brasil Mais Produtivo e o tornam um Programa bem-sucedido só poderiam ser realizadas com a participação das instituições parceiras – MDIC, SENAI, ABDI, Apex-Brasil, SEBRAE e BNDES.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar em que medida as práticas da gestão em rede contribuem para a implementação de políticas públicas, utilizando o Programa Brasil Mais Produtivo como foco dessa pesquisa. Para isso, a pesquisa abordou a descrição do Programa (operacionalização, atores, expansão), analisou a Governança em rede e avaliou as vantagens e as desvantagens da gestão em rede utilizada nesta política pública.

Dessa forma, com base na revisão bibliográfica e na pesquisa realizada, evidenciou-se que os benefícios tendem a ser maiores que o ônus da gestão em rede, quando superados seus desafios. As entrevistas demonstraram que as ações que diferenciam o Programa Brasil Mais Produtivo e o tornam bem-sucedido só poderiam ser realizadas com a participação das instituições parceiras – MDIC, SENAI, ABDI, Apex-Brasil, SEBRAE e BNDES - por meio da gestão em rede.

A cooperação em rede demonstrou ser benéfica ao oferecer as melhores respostas para os problemas complexos enfrentados pelo governo, tais como falta de recursos, dificuldade para alcançar a "ponta" (as empresas menores, nesse caso), ausência de capilaridade, falta de *expertise* em algumas áreas, entre outros. As redes são formas estáveis e flexíveis de organização, em que recursos de diferentes atores somam-se na busca de soluções.

De acordo com Schneider (2005), nas redes de políticas públicas o Estado é obrigado a adquirir os recursos políticos necessários, por meio de um processo de intercâmbio com atores sociais, a deslocar tarefas para unidades descentralizadas ou produzir conjuntamente políticas em cooperação.

Enquanto a governança pode ser entendida como um sistema de administração em rede. Segundo Martinez (2005, p.13), ela implica uma forma nova e diferente de governar caracterizada pela interação entre uma pluralidade de atores, relações horizontais, busca de equilíbrio entre poder público e sociedade civil, e a participação da sociedade em geral no governo. Por meio de um bom desempenho da governança em rede, é possível garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar respostas eficazes aos problemas de políticas públicas. Ou seja, a capacidade de gestão de um programa implica dominar aspectos

referentes à coordenação e cooperação entre vários atores, aos recursos disponíveis, à estrutura social e ao grau de institucionalização.

Conforme detalhado na Teoria Ator-Rede, apreende-se que a articulação entre os atores é fator determinante para o sucesso ou fracasso da implementação da política pública. Ademais, a atuação dos atores é influenciada, positiva ou negativamente, por diversos fatores (elementos não humanos), haja vista que a aceitação (ou não) de uma ação é resultado de uma complexa combinação de elementos, humanos e não-humanos, que se interagem com vistas a influenciar e determinar o processo de consecução da política pública.

Marini e Martins (2004) listam uma série de desafios para um Estado em Rede, quais sejam: confiança, coordenação, negociação, conectividade, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade. Conforme foi abordado nesse trabalho, a comunicação faz-se cada vez mais essencial nesse estágio de compartilhamento da política pública. O governo passa a depender cada vez mais da ação de terceiros, ou de ações conjuntas de diferentes órgãos para prestar serviços, de forma que seu desempenho está cada vez mais relacionado à sua capacidade de negociar, gerenciar parceiras e intermediar conflitos (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

E, ainda que permaneçam as relações de hierarquia (a subordinação de órgãos e entidades dentro da estrutura de governo) e dependência (principalmente orçamentária), o governo em rede se volta para a integração entre áreas de governo e outras fora da esfera pública, buscando o alcance de resultados comuns (MARINI e MARTINS, 2004).

O Brasil Mais Produtivo tem conquistado resultados positivos por se tratar de uma política industrial diferente daquelas implementadas nos governos anteriores. Com orçamento mais limitado, e um governo com baixa tendência a intervenção no mercado, o caminho encontrado foi buscar no Sistema S – por meio do Senai - a disponibilidade de um orçamento mais robusto para investir em extensionismo industrial, capilaridade nos Estados e maior flexibilidade de atuação.

Todas as instituições que participam do Programa possuem como missão institucional aumentar a competitividade da indústria brasileira. Algo que é comumente notado na Administração Pública federal é que diversas instituições possuem a mesma função com diferentes perspectivas e atuações. Aproveitando esse enfoque, não foi difícil para os gestores

do Programa perceberem que a união das instituições traria um benefício maior de que se todas atuassem de forma isolada. Sob a coordenação do governo federal, por meio do MDIC, buscou-se aproveitar melhor os recursos disponíveis e a "*expertise*" de cada uma das instituições, para concentrar um esforço comum, resultando em ganhos exponenciais para o setor produtivo brasileiro.

A convergência de interesses das instituições participantes e o foco no resultado tem sido essencial para o sucesso da parceria da política em rede. Ademais, o envolvimento do público-alvo, que foi alçado como um ator ativo nessa política pública - com participação da contrapartida financeira, cooperação e engajamento técnico-, foi essencial e determinante para que essa fosse uma política pública bem-sucedida no objetivo em que se propôs.

De acordo com o Sistema de Monitoramento do Programa Brasil Mais Produtivo, o aumento médio da produtividade das empresas que participaram do Programa tem sido de 51,39%; o retorno sobre o investimento foi de 12,79 vezes o retorno do investimento total se dá, na média, de 4,38 meses. Com isso, o programa tem estudado expandir, incluindo novos parceiros, ampliando o orçamento e atendendo mais empresas.

Retomando a professora Fleury, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã. (FLEURY, 2002 p.1).

Por fim, considerando todo exposto, pode-se afirmar que a convergência de interesses das instituições participantes e o foco no resultado foram elementos da gestão em rede essenciais para a implementação do Programa Brasil Mais Produtivo. A avaliação é um instrumento de gestão essencial para ajudar a verificar os benefícios e as fraquezas do Programa e, partir daí, contribuir para a melhoria do mesmo. Concluiu-se que, apesar das adversidades e desafios encontrados, a gestão em rede de políticas públicas contribuiu para o sucesso da implementação do Programa.

Acredita-se que a análise do Programa Brasil Mais Produtivo sob a perspectiva da gestão em rede realizada nessa pesquisa possa trazer elementos relevantes para compreender as redes de políticas públicas; além de trazer subsídios importantes aos formuladores de

políticas públicas e tomadores de decisão. A partir dos resultados encontrados será possível auxiliar os gestores de políticas públicas a aperfeiçoarem seu padrão de governança em rede, explorando os benefícios deste tipo de gestão e aprimorando suas fragilidades, visando à maior eficiência e eficácia na implementação das políticas públicas.

Espera-se, assim, que os aprendizados obtidos com esse estudo possam ser replicados em outras políticas públicas, e que suas falhas sejam corrigidas e readequadas, de modo a aproveitar melhor os recursos e majorar os benefícios à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1996
- ANDRADE, J. A. **Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil?** Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD, Brasília, DF, Brasil, 2005
- AGRANOFF, R. **Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations**. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2007
- AUGUSTINIS, V.F.; **Título: Gestão em Redes para a Construção de Políticas Públicas: Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil**. 2011. 171f. Tese (doutorado) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2011
- BÖRZEL, Tanja. **¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea**. Instituto Universitario Europeo, Florencia, 1997
- BRASIL. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil). Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/home/index>. Acessado em: 01 abril 2017
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Disponível em: <http://www.abdi.com.br/paginas/default.aspx>. Acessado em: 01 abril 2017
- _____. Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>. Acessado em: 01 abril 2017
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1998. 127 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 15)
- _____. Programa Brasil Mais Produtivo. Disponível em: <http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/>. Acessado em: 01 abril 2017
- _____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/>. Acessado em: 01 abril 2017
- _____. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>. Acessado em: 01 abril 2017
- _____. Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional (SENAI). Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/>. Acessado em: 01 abril 2017
- CALLON, Michel. **Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay**. In LAW, J. Power, action and belief: a new sociology of knowledge? London, Routledge, 1986, pp.196-223
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1, 2013. Disponível em:

<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126/685>. Acessado em 28 de março de 2017

CASTELLS, M. **A era da informação**. A sociedade em rede. Vol.2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999

CAVALCANTI, Maria Fernanda Rios; ALCADIPANI, Rafael. **Organizações como processos e Teoria Ator-Rede: A contribuição de John Law para os Estudos Organizacionais**. Cadernos EBAPE.BR, v. 11, n. 4, artigo 4, Rio de Janeiro, dez. 2013. p. 557-568.

FADUL, E.; SILVA, L. P. **Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais .. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008

FARIA, L.J. **Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”**. XXIII ANPAD 2009. São Paulo, 2009

FLEURY, Sonia. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública**. Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 7, n. 1, maio 2008. ISSN 2178-0080. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671>>. Acesso em: 29 abr. 2017

_____. **O desafio da gestão das redes de políticas**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

_____; OUVENEY, Assis M. **Gestão de Redes: A estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007

GIL, Antonio Carlos **Métodos e técnicas de pesquisa social** - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de S.Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em Rede – O novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2006

HANF, K. and O'TOOLE. **Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of interorganizational relations**. European Journal of Political Research 21: 1992

IGLIORI, D., **Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento**, São Paulo: Iglu, 2001

JORDANA, Jacint. **El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?** Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, n 3, mayo/agosto, 1995

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody; GUADANIN, Luis Alberto. **Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira**. Análise, v. 21, n. 1, 2010

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S. **Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico**. Desenvolvimento em Questão, v. 12, n. 25, p. 41-80, 2014

- KLIJN, Erik-Hans. **“Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems”**. Administration and Society. Sage Publications, Vol 28, Nº 1, may, 1996
- LATOUR, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.
- LAW, J. **Power, action and belief: a new sociology of knowledge?** London, Routledge, 1986.
- LOIOLA, Elisabeth e MOURA, Suzana. **“Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”** em FISCHER, Tânia. Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais. 2º Edição. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1997
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. **Um Governo Matricial: Estruturas em Rede para Geração de Resultados de Desenvolvimento**. Artigo apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, 2 – 5 Nov, 2004
- MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991
- MARSHALL, A., **Princípios de Economia**. Coleção os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MARTÍNEZ, A.C. (Org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- MATOS, M, **Políticas públicas para arranjos produtivos locais: o arranjo de gemas de Teófilo Otoni – Minas Gerais**, Rio de Janeiro, 2004, 121 f., Monografia (De Bacharelado na Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- O'TOOLE, Laurence J. **Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration**. Public Administration Review, v. 57, n.1, p. 45-56, January/February 1997
- OLIVIERI, Laura. **A importância histórico-social das Redes**. Rede de Informações para o Terceiro Setor, 2003
- PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- PAES DE PAULA, A. P. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- PINTO, Clovis Cerretto; DOMENICO, Silvia Marcia Russi de. **Teoria Ator-Rede em Estudos Organizacionais: Encontrando Caminhos via Cartografia de Controvérsias**. In: VIII ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. Gramado, Anais... Gramado-RS, 25-27 maio 2014
- RHODES, R.A.W. **European Policy-Making, implementation and subcentral governments: a survey**. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986

RODRIGUES, Miguel. **Governança em rede: da metáfora ao objecto de investigação.** Interface Administração Pública. pp. 24-30, 2010

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, 2005

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 12 Outubro 2017

SELA, Vilma M. A atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais.** São Paulo: Herder, 1965.

SOUKI, Lea Guimarães. **A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil.** Civitas, Porto Alegre, v.6, n.1, p. 39-58, 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21>. Acesso em: 09 abril de 2017

TURETA, César; ALCADIPANI, Rafael. **O objeto na análise organizacional: a Teoria Ator-Rede como método de análise da participação dos não-humanos no processo organizativo.** CADERNOS EBAPE. BR, v. 7, n. 1, artigo 4, Rio de Janeiro, mar. 2009.

TURETA, César; ALCADIPANI, Rafael. **Pós-Estruturalismo e Análise das Organizações: A Contribuição da teoria ator-rede.** O&S. Organizações & Sociedade, v.16, p. 161-184, 2009

ANEXO I: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

- 1) Quais são as principais contribuições que a instituição na qual você trabalha proporciona ao Programa Brasil Mais Produtivo?
- 2) Na sua opinião, qual é o principal diferencial desse Programa?
- 3) Quais são as principais vantagens desse modelo de política pública em rede?
- 4) Quais são as principais desvantagens desse modelo?
- 5) O Programa seria viável sem a atuação dos outros órgãos?

**ANEXO II: PORTARIA Nº 13, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017, QUE INSTITUI OS
COMITÊS DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO.**

PORTARIA Nº 13, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS

GABINETE DO MINISTRO

DOU de 03/02/2017 (nº 25, Seção 1, pág. 42)

Institui os Comitês de Governança do Programa Brasil Mais Produtivo.

O MINISTRO DE ESTADO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, parágrafo único do artigo 87 da Constituição da República Federativa do Brasil, combinado com o que dispõe os Acordos de Cooperação firmados no âmbito do Programa Brasil Mais Produtivo, resolve:

Art. 1º - Ficam criados os Comitês de Orientação Estratégica e de Orientação Técnica, encarregados da governança do Programa Brasil Mais Produtivo, coordenado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC.

Art. 2º - O Comitê de Orientação Estratégia do primeiro eixo temático do Programa - Manufatura Enxuta- será coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial- SDCI, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e composto por representantes do MDIC e pelos representantes titular e suplente dos seguintes órgãos e entidades:

I - Pela ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a Diretoria de Desenvolvimento Produtivo;

II - Pela APEX-BRASIL - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, a Diretoria de Negócios;

III - Pelo SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, a Diretoria Geral;

IV - Pelo SEBRAE- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, a Diretoria Técnica; e

V - Pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Diretoria das Áreas Industrial, de Capital Empreendedor e Mercado de Capitais.

§ 1º - No âmbito do MDIC, a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI será representada pelo seu Secretário, como titular, que deve indicar o seu suplente.

§ 2º - Os demais órgãos e entidades deverão oficialiar ao MDIC os nomes dos seus representantes.

Art. 3º - Poderão ser formados novos Comitês de Orientação Estratégica, instituídos por Portaria do MDIC, que serão coordenados pelas Secretarias do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, de acordo com cada eixo temático. Nesse caso, a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI exercerá a função de acompanhamento, de maneira a garantir a continuidade das bases do programa.

§ 1º - No âmbito das Secretarias do MDIC, a representação deverá ser feita pelos seus respectivos Secretários, os quais indicarão seus suplentes à Secretaria Executiva do Programa.

§ 2º - Os demais órgãos e entidades deverão indicar os nomes dos seus representantes à Secretaria Executiva do Programa.

Art. 4º - Aos Comitês de Orientação Estratégica compete:

I - Assegurar o alinhamento do Programa às diretrizes da política industrial;

II - Validar as decisões do Comitê de Orientação Técnica;

III - Avaliar periodicamente os resultados da execução do Programa, no eixo temático que lhe conferir;

IV - Avaliar e aprovar as ações de comunicação e divulgação recomendadas pelo Comitê de Orientação Técnica, recomendando-as, quando for o caso, à Secretaria Executiva do Programa;

V - Indicar os membros do Comitê de Orientação Técnica no eixo temático que lhe couber;

VI - Decidir sobre a incorporação de novos membros no Comitê, representantes de outras organizações que venham a participar do Programa; e

VII - Deliberar sobre casos excepcionais surgidos durante a execução do Programa, quando estes não forem consensuais no Comitê de Orientação Técnica.

Art. 5º - Os Comitês de Orientação Técnica serão compostos por membros indicados pelos Comitês de Orientação Estratégica, os quais devem possuir conhecimentos e habilidades técnicas relacionadas às metas e aos resultados esperados, estabelecidos nos Acordos de Cooperação Técnica firmados no âmbito do Programa.

§ 1º - Os Comitês de Orientação Técnica serão coordenados pelas Secretarias do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, seguindo a mesma lógica estabelecida para os Comitês de Orientação Estratégica.

§ 2º - A indicação dos membros dos Comitês de Orientação Técnica será feita pelos representantes dos Comitês de Orientação Estratégica à Secretaria Executiva do Programa.

Art. 6º - Os dados e resultados do Programa relacionados às ações dos Comitês de Orientação Estratégica e Técnica de cada eixo temático, assim como os diagnósticos das empresas atendidas, devem ser repassados periodicamente à Secretaria Executiva do Programa.

Art. 7º - Aos Comitês de Orientação Técnica compete atuar na operacionalização do Programa, especificamente:

I - Definir cadeias produtivas e setores prioritários para aplicação do Programa;

II - Definir as bases territoriais (aglomerações/arranjos produtivos locais-APLs) a serem contempladas;

III - Aprovar abordagens metodológicas e modelos de execução, monitoramento e avaliação;

IV - Definir os critérios de seleção das empresas a serem atendidas pelo Programa;

V - Definir indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados;

VI - Integrar o Programa a outras iniciativas de natureza semelhante, objetivando a mútua potencialização;

VII - Recomendar as estratégias de comunicação de divulgação de resultados do Programa;

VIII - Avaliar e deliberar sobre casos excepcionais surgidos durante a execução do Programa;

IX - Propor a criação dos Comitês de Assessoramento Local em cada estado;

X - Articular com o Comitê de Assessoramento Local.

§ 1º - Os Comitês de Assessoramento Local serão instituídos em cada Estado, podendo ser compostos por representantes dos Núcleos Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, Federações da Indústria, representantes locais dos parceiros do Programa Brasil Mais

Produtivo e demais entidades locais interessadas, identificadas para o monitoramento do Programa em seus respectivos estados.

§ 2º - Os Comitês de Assessoramento Local poderão acompanhar o Programa nos respectivos estados, assim como elaborar propostas e sugestões referentes ao aperfeiçoamento e às potencialidades do Programa visando a sua aderência às realidades locais.

Art. 8º - A Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI atuará como Secretaria Executiva do Programa Brasil Mais Produtivo, que será representada pelo seu titular, a quem incumbe designar o seu suplente.

Art. 9º - Cabe à Secretária Executiva do Programa planejar, coordenar, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas em todos os eixos temáticos, além de oferecer subsídios ao Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços para a tomada de decisão sobre as diretrizes do Programa, especificamente:

I - Alinhar o Programa às diretrizes da política de desenvolvimento e de competitividade industrial;

II - Assegurar a manutenção das bases e fundamentos do Programa Brasil Mais Produtivo, sendo essas: (i) atendimento intrafirma; (ii) definição do custo a partir da análise do Retorno do Investimento e resultados comprovados (pilotos); (iii) indicadores e metas mensuráveis no chão de fábrica; (iv) desenhos das ações e definição dos critérios para atendimento feitos a partir de análises técnicas que objetivam e priorizam a otimização das ferramentas e metodologias aplicadas; (v) modelagem de ferramenta para o escalonamento padronizado (abrangência e qualidade);

III - Gerir e divulgar os dados e resultados do Programa;

IV - Formular e articular com órgãos e instituições de interesse novos eixos temáticos para a expansão do Programa;

V - Avaliar as propostas de expansão do Programa, recomendando-as, quando for o caso, ao Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;

VI - Aprovar as ações de comunicação e divulgação recomendadas pelos Comitês de Orientação Estratégica;

VII - Coordenar as ações técnicas dos eventos relacionados ao Programa;

VIII - Articular com organizações que tenham interesse na avaliação e no monitoramento do Programa;

IX - Avaliar a pertinência das propostas de monitoramento de avaliação do Programa, participando ativamente das suas elaborações, quando for o caso;

X - Divulgar os critérios técnicos e os resultados do Programa para a sociedade.

§ 1º - Considerando as competências da Secretaria Executiva do MDIC, esta participará das atividades de avaliação e monitoramento do Programa.

§ 2º - A Secretaria Executiva do Programa deverá acompanhar e monitorar os Comitês de Orientação Estratégica e Técnicos que não forem coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI.

Art. 10 - Os representantes dos setores produtivos e da sociedade civil interessados no Programa poderão ser convidados para apresentar propostas, sugestões e potencialidades existentes de cooperação no âmbito dos Comitês de Orientação Técnica e Estratégica.

Art. 11 - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

Art. 12 - Fica revogada a Portaria nº 125 de 5 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, do dia 9 seguinte, página 129.

MARCOS PEREIRA