

GOVERNANÇA, REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA INTERSEÇÃO DE LITERATURAS

ANDRÉ CODO JAKOB¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca compilar um apanhado de discussões teóricas a respeito de governança, redes de políticas públicas e participação social. Já de início ressalta-se o caráter indissociável destes conceitos, ao menos na perspectiva adotada aqui. Após uma revisão da literatura de autores nacionais e internacionais é possível levantar alguns pontos de discernimento e congruências gerais, bem como as maiores tendências e desentendimentos comuns.

Tal discussão se faz pertinente na contextualização do âmbito brasileiro, com ênfase em teses, dissertações e artigos publicados nos últimos anos, demonstrando a possibilidade de aplicação empírica e as apropriações da teoria. Isso porque, no Brasil, como em outros países latino-americanos, crescem as publicações acerca de processos de participação social. Entretanto, ressalta-se que não é objetivo aqui contribuir com qualquer observação empírica. Nesse ponto, o objeto de estudo se atém ao debate de outros autores.

¹ Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília. E-mail: andrejakob@mail.com

A partir disso, este trabalho pretende se fazer pertinente na medida em que faz associações entre abordagens teóricas e metodológicas pouco relacionadas, a notar, governança, redes de políticas públicas e participação social. Dessa forma, espera-se contribuir com uma reflexão a respeito destes três temas e sobre como, a nível acadêmico e gerencial, podem influenciar a política e a administração pública brasileira.

GOVERNANÇA

A literatura sobre governança tem ganhado proeminência na teoria política contemporânea na medida em que debate sobre o atual papel do Estado na sociedade, numa relação entre a intervenção estatal e a autonomia social (Pierre, 2000). Entretanto, o termo é percebido por múltiplos autores como sendo utilizado de maneiras tão diversas e difusas, que há o risco de se esvaziar de sentido. Por exemplo, Guy Peters (2011) faz a crítica de que governança pode significar o que quer que o autor queira, e Pierre (2000) abre o livro que organiza ressaltando que a literatura acerca do assunto é conceitualmente confusa.

Para Oliver Treib, Holger Bähr e Gerda Falkner (2005) existem quatro diferentes empregos analíticos de governança. Primeiramente, refere-se à constelação de atores envolvidos nos processos decisórios, sobre como preferências divergentes são transformadas em escolhas políticas, e de que forma a pluralidade de interesses sociais desencadeiam uma ação unitária. Em segundo lugar, governança diz respeito a propriedades institucionais, onde este conceito surge como um conjunto de regras que moldam a ação dos atores sociais, havendo diferentes tipos de governança situados entre dois polos ideais: a hierarquia e o mercado. Posteriormente, tem-se governança como instrumento, um modo de direção sobre a qual determinado objetivo político pode ser alcançado. (TREIB; BÄHR; FALKNER, 2005).

Desta forma, os estudos de governança são encontrados em múltiplas áreas em esforços de explicações amplos e diversos.

No contexto das políticas públicas, denota um novo momento, ao menos analítico, de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas – momento este que destoa de uma concepção ultrapassada ou indesejável de governo e poder do Estado através da hierarquia.

Arrisca-se dizer que boa parte da literatura atual, inclusive a brasileira, leva em conta a influência inglesa como predominante. Em sua dissertação, Fábio Oliveira (2009) mostra que o termo governança é adotado constantemente em contraposição à *New Public Management* (NPM) que, dito de forma resumida, é um modelo gerencial que ganhou força na administração pública inglesa com o afã liberal do Estado liderado por Thatcher. O que este modelo gerencial propõe é o regozijo à típica burocracia estatal, sugerindo que, em seu lugar, elementos da gestão privada fossem tomados como virtuosos. Percebe-se, então, que a NPM se conforma como um programa intraorganizacional, ao passo que a governança ganha status de teoria política.

Desta forma, seguindo Leonardo Secchi (2009), a governança resgata o elemento político da administração pública, diminuindo a importância dos critérios técnicos nos processos decisórios e reforçando os mecanismos participativos de deliberação – nos quais Mark Bevir (2010) destaca ainda o fator legitimidade. Cabe ressaltar que a governança possibilita um olhar para além dos aspectos operacionais das políticas públicas, incorporando questões relativas à cultura política envolvida no processo decisório. Como bem mostra Izabela Raquel (2012), a comparação (e a distinção) entre governança e *New Public Management* apresenta um elemento crucial: enquanto a primeira acrescenta elementos sociopolíticos à análise, a segunda se restringe a aspectos gerenciais e financeiros.

Sendo assim, o cerne das teorias de governança está, como dito anteriormente, na análise do aspecto interativo do Estado. Se o poder do Estado antes era visto pela sua capacidade de dirigência, controle e influência a partir de uma posição de autoridade, sob a ótica da governança é medido através de seu aspecto

relacional (PAULA; SILVA, 2001), já que possibilita a conexão entre governo e a sociedade que o cerca. (SECCHI, 2009)

Portanto, governança implica necessariamente a noção de *relação*, e prova disso é que o termo é comumente aplicado na forma “governança entre A e B” ou “estrutura de governança”. Não é, contudo, uma atividade hierárquica, como implica o emprego de “governo”, relativo a um ator que governa outros. Na governança, é imperativo que se observe como os atores em questão agem em conjunto.

Já é bem reconhecido pela academia que o conhecimento é central para as atividades governamentais, e governança ainda é intrinsecamente uma atividade de *expertise*. Na governança, o papel do Estado não é tecer uma rede onipotente de controle social, mas de promulgar tentativas variadas de administração calculada de diversos aspectos de conduta social. Tal administração não é feita através do controle propriamente dito, mas sim de incontáveis estratégias de educação, persuasão, indução, manutenção, incitação, motivação e encorajamento (ROSE; MILLER, 1992).

A problemática do poder do Estado deve ser analisada, então, tanto em termos de sua racionalidade política quanto de sua tecnologia governamental, de forma interdependente. Apenas através dessa intrincada interdependência é possível entender as múltiplas e delicadas redes que conectam sociedade civil e governos nas democracias atuais. Na realidade, esta problemática irreleva a questão de contabilizar o governo em termos do “poder do Estado”, mas de refletir sobre como, e em que extensão, o Estado é articulado com a atividade de governo. Nesta perspectiva, o Estado pode ser visto como uma instância onde o problema da governança é discursivamente codificado.

Sendo assim, a governança é também um domínio de estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais diferentes forças procuram tornar programas operáveis, por meios pelos quais uma multiplicidade de conexões são estabelecidas entre as aspirações das autoridades e as atividades de indivíduos e

grupos – mecanismos heterogêneos que podem ser chamados de tecnologias de governo. Portanto, governar não é apenas uma questão de aplicação de um esquema ideal elaborada por um corpo de especialistas no mundo real, mas uma articulação entre diversas forças interessadas envolvidas.

No Estado contemporâneo, as forças políticas de governo só podem exercer seus programas através de influência, aliança ou cooptação de recursos dos quais não possuem controle direto. Cada agente na rede governamental utiliza e desenvolve recursos em função de seus próprios propósitos, e cada centro de poder é um ponto de intersecção de forças, contraditórias ou unidirecionadas em certa medida. Assim, o campo de execução de programas é heterogêneo e repleto de rivalidade, e a realidade costuma ser mais complexa e maleável do que qualquer programa foi designado para lidar – o que significa que a sociedade é mais atravessada pela vontade de governar que efetivamente governada (ROSE; MILLER, 1992).

A governança, portanto, transcende o governo e frisa interações entre Estado, mercado e sociedade. Sua efetividade só pode ser concebida na medida em que são incorporados diversos atores interessados nos processos decisórios, o que possibilita, dentre outras coisas, uma participação social para além da democracia representativa. No caso de uma análise de políticas públicas, cabe observar quais atores participam dos processos decisórios em questão e de que forma estes atores interagem uns com os outros. Adotando a discussão realizada aqui de que a governança representa uma mudança de ação do Estado, em prol de uma articulação com diversos atores, faz-se pertinente o emprego conceitual de governança relacionado às abordagens de Redes.

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem de Redes de Políticas Públicas possui duas correntes principais: uma de preponderância anglo-saxã, que a utiliza enquanto metodologia ou modelo de relações políticas e sociais; e outra de preponderância germânica, para a qual redes são

uma forma de governança alternativa aos modos hierárquicos ou econômicos de ação do Estado (Börzel, 1998).

Há uma mínima concepção comum: uma rede constitui-se em um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e interdependentes que ligam uma variedade de atores com objetivos comuns, no qual a cooperação é o melhor modo de alcançá-los. A partir desta concepção comum, redes podem ser tanto um conceito para as diferentes formas de relação entre sociedade e Estado quanto uma forma específica de governança, com mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que estes estão espalhados entre atores públicos e privados. A diferença crucial é que a primeira abordagem utiliza o termo sempre que há essa relação, e a segunda caracteriza uma forma específica de interação política.

Esta última abordagem desloca o foco de pesquisa dos atores para as interações entre múltiplas organizações, privilegiando as estruturas e processos pelos quais as políticas são organizadas – ou seja, a governança. As redes, nesta ótica, podem ser vistas como um aprimoramento na eficiência política através da interdependência funcional entre atores públicos e privados, que segue uma lógica distinta tanto do mercado quanto da hierarquia. Nesta visão, as redes são caracterizadas pelas relações predominantemente informais entre estes atores, que possuem interesses distintos mas aceitam cooperar de forma não hierárquica em prol de uma pauta comum (Börzel, 1998) – o que pode ser interpretado como uma mudança na relação entre Estado e sociedade.

Quanto às complexidades de pesquisa, David Marsh e Martin Smith (2000) chamam atenção às relações dialéticas que permeiam as redes. Primeiramente, entre estrutura e agência, de forma que redes são estruturas que constroem e facilitam a presença de certos agentes, criando uma espécie de cultura interna. Ou seja, a consolidação de uma rede envolve valores e rotinização de comportamentos. Esta estrutura define o alcance dos problemas e das soluções elencados, da mesma forma que as regras definidas predizem quem está incluído na rede e qual

a forma de ação dos participantes. Apesar disso, os interesses dos agentes não podem ser explicados apenas em função destas estruturas, e a análise não pode deixar de considerar suas habilidades de negociação – afinal, os agentes sempre têm a possibilidade de mudar as estruturas.

Em seguida, chama-se atenção à relação dialética entre a rede e seu contexto. David Marsh e Rod Rhodes (1992) apontam quatro principais formas pelas quais as redes são afetadas por fatores ambientais: econômica, ideológica, política e baseada em conhecimento; sendo que o constrangimento pela autoridade política ganha destaque. Por fim, há a relação entre as redes e os resultados obtidos por ela. Aqui, o êxito, ou não, de uma política coordenada por rede afeta a configuração de seus membros e os recursos disponíveis, além de que os agentes obviamente aprendem com a experiência e podem mudar seu comportamento (MARSH; SMITH, 2000).

Em suma, estas considerações foram inovadoras para a abordagem de redes devido à ideia de que estas não podem ser dissociadas dos atores participantes (Evans, 2001). As redes devem ser vistas como parte de um universo social maior, estudadas, portanto, a partir de um processo social também maior. Assim, a investigação empírica de uma rede deve considerar as ideias e ações de seus agentes, seus interesses objetivos e as relações de poder envolvidas. Ou seja, é preciso levar em conta que uma organização é um espaço de luta entre interesses e concepções conflituosas, que influenciam gradualmente a formação de ideias, que por sua vez dependem de uma configuração de poder.

A governança de uma rede passa por sua capacidade de gerenciamento, que por sua vez implica um conjunto de estratégias. Gerenciar significa coordenar atores com interesses diferentes de forma que tracem objetivos comuns e trabalhem em prol destes. A noção de interdependência (ou “parceria”) não significa que não haja assimetrias de poder. O texto de Calmon e Costa (2013, pp. 18-21) elenca algumas atividades envolvidas na governança de redes.

Primeiramente, na ativação, as redes possuem laços potenciais não automática e adequadamente ativados, cabendo à coordenação da rede identificar e incorporar pessoas e organizações pertinentes à perseguição dos objetivos. Em seguida, há o enquadramento das relações e intermediação, que consistem em desenvolver as bases de interação. É importante notar que conflitos são esperados entre os atores, e essas bases de interação precisam prever mecanismos de resolução de conflitos. Há então a facilitação e criação de consenso, que é o mecanismo que permite a interação favorável entre os atores, já que interação entre diferentes provavelmente é marcada por dificuldades de comunicação e alto risco de conflitos. Por fim, há a mediação e arbitragem, que é similar à função anterior, com o diferencial de que desta vez a ação é preventiva, enquanto aquela é corretiva.

Cabe perceber que a capacidade de governança das redes de políticas públicas refere-se à capacidade de mobilizar atores na resolução de problemas enfrentados coletivamente. Isso se relaciona ao que Costa (2011) sugere em outro momento, que a capacidade de governança de redes é determinada por algumas variáveis: capital social, institucionalização, sustentabilidade, instrumentos e estruturas de cooperação, comunicação, informação e análise. Dentre estas variáveis, implica a noção de que a governança depende do estabelecimento de credibilidade e confiança entre os atores; ampla participação nos processos decisórios; transparência; fiscalização e responsabilização das ações; de normas e procedimentos que definam divisão de competências; de estabilidade através de trocas de governos; de legitimidade da coordenação; da interação e de um fluxo de informações entre os atores. Notavelmente, observa-se que esta assertiva se relaciona fortemente com questões institucionalistas de rede², visto que a institucionalização de uma rede é elemento-chave

2 Para uma abordagem sobre o institucionalismo de rede, sugere-se a leitura de Ansell (2006) e March & Olsen (2006), dentre tantos outros.

para sua boa estruturação e os valores de seus membros são objetos-chave para análise.

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Primeiramente, é bom atentar que a literatura que trata de governança e redes de políticas públicas é centrada em autores predominantemente europeus ou anglo-saxões – para os quais as principais referências remontam a produções holandesas, alemãs, francesas, inglesas e norte-americanas. Isto é perpetuado inclusive em teses, dissertações e artigos brasileiros (entre os quais este trabalho acaba não sendo exceção). Sugere-se que esta bibliografia não seja tomada rigorosamente como modelos de interação entre Estado e sociedade, já que foram elaborados a partir de Estados e sociedades que têm suas especificidades. Esta observação faz parte de um problema mais amplo, que não é objetivo deste artigo em específico, de se pensar até que ponto o Estado das teorias políticas do norte é o mesmo do Brasil.

No caso de redes, essa atenção se redobra, uma vez que cada rede tem sua particularidade, e muito do que é levantado em uma rede não pode ser generalizável. Esta observação dialoga profundamente com a transição da teoria sobre governança discutida anteriormente e o presente estudo envolvendo participação social. Isso porque os desenhos institucionais participativos brasileiros e latino-americanos têm sido trabalhados na academia como elementos de uma democracia participativa própria destes locais, em contraposição ao modelo democrático hegemônico dos países do norte. Este é um debate pertinente a ser levantado a partir de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002).

Para estes autores, foram temas típicos da academia europeia do pós-guerra a “desejabilidade” da democracia e sua compatibilidade com o sistema capitalista. Neste momento, a democracia não dialoga necessariamente com a participação social, centrando-se mais em uma forma de autorização de governo. Por sinal, é preciso ter em conta que a democracia é muito mais

vista como um sistema de garantia das liberdades individuais do que como um processo de decisão política (Lindblom, 1985). Ainda segundo Charles Lindblom, a democracia, que sempre esteve associada ao capitalismo, surge com o intuito de controlar o poder arbitrário das elites, e não de garantir participação popular. Desta forma, retorna-se a Santos e Avritzer quando dizem que os países do sul tem um papel determinante na transformação da democracia, ao desenvolverem métodos participativos e plurais de decisão – o que traz a necessidade de uma nova gramática social e forma de relação entre Estado e sociedade (Santos B. d., 1998).

Se a teoria hegemônica da democracia restringe a participação a um procedimento, os países recém-democratizados do sul têm experiências exitosas de participação relacionada à “capacidade dos atores sociais de transformarem práticas e informações do nível social para o nível administrativo” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 55). Assim, estes autores elencam vários processos políticos que têm em comum uma teoria contra-hegemônica da democracia, sua implantação está ligada a um questionamento às identidades que lhes foram atribuídas por um Estado colonial, o que implica em “questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 56).

Segundo Archon Fung (2006), as formas de participação devem ser analisadas a partir de três questões fundamentais: quem participa? como participa? qual a ligação entre discussão e ação política? É importante frisar que o objetivo deste autor é utilizar estas questões para elaborar um modelo capaz de representar graficamente a governança democrática de um determinado programa através destes três eixos. Feito isso, o gráfico montado ofereceria subsídios para fazer uma avaliação quanto à legitimidade, à justiça e à efetiva governança em questão. Para Fung, o processo decisório é resultado de interação entre múltiplas arenas políticas, inclusive aquelas em que não há participação pública.

Dessa forma, a participação é desejada pelos atores sociais quando não há reconhecimento de eficiência ou legitimidade por parte dos tomadores de decisão (Fung, 2006). Para Luciana Ronconi (2008), esta forma de articulação surge em função da demanda social por gestão compartilhada, já que na governança a gestão da coisa pública envolve a participação de diversos atores e possibilita espaços participativos de decisão e controle social. Segundo esta autora, em democracias participativas o cidadão não apenas faz reivindicações, mas participa também dos processos decisórios, de modo que a governança pública sustenta-se no tripé participação, deliberação e democracia.

No Brasil, a constituição de 1988 é reconhecida como um marco à participação social. A partir dela há o esforço por parte do Estado de ampliar o envolvimento de outros segmentos da sociedade nos processos decisórios, sendo que, na década de 1980, há uma importante ascensão da atuação privada na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos. Esta relação entre Estado e sociedade civil possui um marco em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 2007), que regulamenta o setor voluntário.

Como diz Felipe Hevia (2011), a institucionalização de mecanismos de participação no Brasil se insere num contexto comum latino-americano, com o advento das novas democracias nestes países. Para o autor, estes mecanismos são interfaces socioestatais, que envolvem basicamente dois tipos de articulação no sentido de promover a interação de diversas organizações de base – vertical e horizontalmente. Por um lado, tem-se a geração de redes verticais de atores, que permitem ao Estado o controle de políticas públicas desde o nível federativo até o nível local, na ponta da execução junto ao público-alvo. Por outro lado, há a rede territorial horizontal, que se relaciona à ativação de várias temáticas setoriais num mesmo território.

Dessa forma, Hevia (2011) entende que as demandas por elementos coletivos de tomada de decisão permitem ampliar a capacidade de comunicação entre as organizações, coordenar as temáticas setoriais e melhorar a qualidade de discussão no campo de

políticas públicas. A participação social nestes moldes permite não apenas colocar em contato gestão e organizações sociais, mas também a construção de articulações interorganizacionais de entidades locais e setoriais que talvez não ocorresse de outra forma. Desta maneira, as organizações envolvidas nas políticas públicas potencializam suas atuações tanto verticalmente quanto horizontalmente, viabilizando uma atenção mais integral das necessidades alvos da política em questão (Hevia, 2011).

É claro que os processos participativos não escapam de certas influências políticas tidas como danosas, como interesses clientelistas e empresariais. Assim, o conhecimento do desenho institucional é importante, mas não suficiente para explicar a participação em determinado programa. O êxito ou fracasso da participação, tendo em vista as demandas sociais, está muito mais centrado na capacidade dos atores de mobilizar recursos para defender suas posições e interesses. Isso porque “são diversos atores e coletivos sociais, governamentais, políticos e sociais, os que constroem as regras do jogo [...] e atuam sobre estas regras” (HEVIA, 2011, p. 39, tradução minha). Em síntese, conhecer o desenho institucional é necessário, mas não suficiente, já que a mera cooperação acrítica entre atores sociais e governamentais poderia se constituir em um simulacro de legitimidade a decisões tomadas em outros espaços, que não os de participação.

Desde a redemocratização brasileira, há uma variedade de formas de participação nas políticas públicas, envolvendo um repertório amplo e heterogêneo de instituições envolvidas. A sociedade civil apostou, a partir de então, na possibilidade de novas e mais democráticas gramáticas relacionais entre Estado e sociedade, especialmente com a criação de instituições participativas. Oportunamente, a década de 1990 foi marcada por uma crise do Estado que fortaleceu um projeto de reforma que pleiteava outra forma de ação pública assentada na transferência de responsabilidades para a sociedade na execução de ações sociais, ancoradas no discurso da gestão eficaz (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Essa passagem é alvo de interpretações contraditórias. Há a crítica de que esta transferência insere-se num contexto neoliberal em que o Estado procura esquivar-se de suas atribuições fundamentais, e há a leitura de que se trata de um projeto alternativo de intervenção estatal limitada no espaço da proteção social. De qualquer forma, a relevância da participação social foi reafirmada em amplos níveis, o que gerou uma dupla expectativa: a participação ocorreria num espaço crescentemente politizado, em que o Estado era objeto de disputa; e haveria uma ampliação da capacidade de intervenção estatal.

Em nível de Estado, a participação social é tida como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas da atualidade (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005), já que um dos fundamentos principais das políticas públicas é o envolvimento de atores e níveis de decisão, que inclusive abrangem participantes informais (Souza, 2006). Desta feita, o período de redemocratização institucionalizou a participação social integrada por representantes do Estado e da sociedade – não apenas beneficiários das políticas, mas toda a sorte de atores envolvidos em sua execução. Estas instâncias constituem-se não apenas como atores na implementação das políticas, como também em arena onde atuam diversas forças e interesses (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). O interesse do Estado pela afirmação de políticas através de articulações e processos participativos remete à diferença de concepção de governo e governança, à forma de atuação predominante do Estado: enquanto governar é uma ação de um Estado que é ativo, governança corresponde a um Estado que é ativador (Raquel, 2012).

Esta suposta transformação em que o Estado assume um novo papel de articulador de relações complexas que incluem a sociedade civil e o mercado tem suporte no que Manuel Castells (2001) chama de Estado-rede. Os novos atores acionados compõem uma rede em que o centro nem sempre é óbvio, apresentando variações de acordo com a política pública em questão. Desta forma, organizações da sociedade civil podem executar políticas públicas, com pouco ou nenhum financiamento estatal.

Segundo Alketa Peci (2007), a abertura a iniciativas sociais e suas demandas de participação tem raízes em um momento atual da gestão pública de reconhecer os limites de sua atuação. Seguindo esta linha, Oliveira (2009) aponta que as fronteiras entre governo, mercado e sociedade civil são cada vez mais fluidas. É nas intersecções entre os atores públicos e privados que a capacidade de governança, de possibilitar uma interação profícua entre os atores, torna-se essencial.

Focando nos atores privados que se relacionam com o Estado enquanto organizações civis, o que as caracterizam é o fato de perseguirem bens públicos. Entre associações, organizações filantrópicas, ONGs, OSCIPs e fundações, seu diferencial em relação ao mercado é sua missão, que impulsiona adesões e visa sempre alguma forma de transformação social (Drucker, 2005). Além de estas organizações agirem por elas mesmas em políticas públicas, podem apenas defender bandeiras, dedicando-se exclusivamente ao *advocacy*. O tema da participação trata exatamente do grau de abertura que essas organizações têm nos espaços legítimos de decisão do Estado e do grau de equilíbrio entre as agências estatais e não estatais.

A descentralização das instituições e a criação de novas redes, aliadas a fatores como globalização e conseqüente perda relativa de soberania nacional, podem ser interpretadas como esvaziamento do Estado. No limite dessa teoria, o Estado se torna um dentre vários atores. Entretanto, denúncias das organizações civis e críticas encontradas na literatura permitem pensar que o Estado, enquanto poder central, faz valer seus interesses a partir não de intervenções diretas, mas manipulando condições pelas quais as redes operam (Taylor, 1997).

Nisso, a perspectiva da governança olha para o processo político como sendo preocupado com o gerenciamento da proliferação de complexas interdependências funcionais entre atores e redes. Ou seja, as análises locais (em oposição ao poder central) mostram a capacidade do Estado de monitorar os atores, e nas palavras de Marinetto (2003, p. 601), as parcerias são ativamente

criadas e reguladas de perto pelo centro. Conclui-se que o governo central exerce uma influência decisiva definindo as regras pelas quais as instituições locais devem interagir. Assim, para Rodney Lowe e Neil Rollings (2000), o século XX não representa uma ruptura entre governo e governança, como sugerem alguns trabalhos referidos aqui, mas sim de uma longa tensão entre centralização e fragmentação.

Essa crítica permite algumas reflexões: afinal, esse governo difuso realmente acontece? É possível falar que o Estado realmente passa por uma transição que prima por valores democráticos e participativos, nesse sentido? O chamado “governo a distância” não seria um aprimoramento nas tecnologias de poder em que governar de longe significaria governar de forma mais eficiente? Talvez caiba colocar o paralelo inspirador de Ansell (2006) de que os avanços tecnológicos se tornaram mais como redes, e o mesmo ocorre com as instituições. Seguindo esta ótica, as redes podem ser vistas também como um avanço na tecnologia de governo.

Fato é que a ascensão de novas formas de ação do Estado não implica no desaparecimento de antigas. Nesse sentido, o trabalho de Stijn Smismans (2006) mostra como modos de decisão mais flexíveis e horizontais não implicam mais participação e inclusão, já que, no caso específico estudado por ele, há forte prevalência de mecanismos informais de influência nas arenas decisórias. Seguindo e replicando sua recomendação, sugere-se aqui que é importante que existam meios formais de participação social, mas cabe observar que a governança de redes, justificada através de um discurso que preza pela *horizontalidade* e *heterarquia* (em oposição à verticalidade e hierarquia), não implica necessariamente maior participação social real nas democracias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou traçar algumas interseções possíveis sobre discussões teóricas a respeito de governança, redes de políticas

públicas e participação social. Defendeu-se aqui que se tratam de três conceitos indissociáveis, ou ao menos complementares. Apesar de algumas contradições internas a este debate, procurou-se demonstrar que as reflexões são intercambiáveis entre os campos.

No que tange à governança, identificou-se basicamente duas correntes principais. Por um lado, entende-se que há uma transformação na forma de ação do Estado, menos hierárquico e mais articulador de atores. E por outro, considera-se a governança como uma forma dentre outras de ação estatal. Quaisquer que seja o viés, identifica-se a ação política do Estado a partir de seu aspecto relacional, o que significa dizer que as análises de políticas públicas não podem ganhar robustez sem levar em conta a diversidade de atores envolvidos.

A partir desta concepção, procurou-se estabelecer relações com outro campo proeminente nos estudos sociais: a abordagem de Redes de Políticas Públicas. Seja enquanto teoria ou método, a abordagem de políticas públicas a partir de redes permite a análise da qualidade do envolvimento dos atores comprometidos, em sua maior extensão possível. Além disso, há uma variedade considerável de agendas de pesquisas contemporâneas a partir de redes, das quais este artigo pode apenas oferecer uma pequena amostra. Bom frisar que a associação entre as discussões de redes e governança não se encontra plenamente estabelecida, de forma que este trabalho procurou fortalecer tal vínculo.

Por fim, não se pode falar em agentes relacionados em políticas públicas sem levar em conta a multiplicidade destes atores. Neste ponto, agendas e programas governamentais são influenciados por mais que entes estatais, empresariais, ou abstratamente sociais a partir dos limites da democracia representativa. Desta forma, esperou-se fornecer elementos dos debates acerca de governança e redes de políticas públicas às discussões crescentes sobre processos participativos, seus limites e suas potencialidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, 2010. p. 23-38.
- ANSELL, Christopher. Network Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 75-89.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas, *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BEVIR, Mark. *Democratic Governance*. New Jersey: Princeton, 2010.
- BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, p. 253-273, 1998.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 2007.
- BRASIL, Flávia de Paula Buarque; CARNEIRO, Ricardo. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasileira contemporánea. Quito, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, v. 39, p. 71-87, mayo 2011.
- BRINKEHOFF, Jennifer. Government-nonprofit partnership: a defining framework. *Public Administration and Development*, v. 22, p. 3-18, 2002.
- BURT, Ronald. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Redes e Governança das Políticas Públicas*. Brasília: [s. n.], 2013.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Estado, Segurança Pública e Governança: Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública*. [S.l.]. 2011.
- COSTIN, Claudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. Salvador, *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, 2005.
- DRUCKER, Peter. *Managing the non-profit organization: practices and principles*. New York: Collins Business, 2005.
- EVANS, Mark. Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. *Political Studies*, v. 49, p. 542-550, 2001.

- FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, p. 66-75, dec. 2006.
- HEVIA, Felipe. Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. Bogotá, *Revista de Estudios Sociales*, v. 39, p. 95-108, abril 2011.
- KOOIMAN, Jan. *Governing as governance*. London: SAGE, 2003.
- LACOMBE, Dany. Reforming Foucault: a critique of the social control thesis. *The British Journal of Sociology*, v. 2, p. 332-352, jun. 1996.
- LATOUR, Bruno. *Ciência e Ação*. São Paulo: Unesp, 2012.
- LEITE, Miguel Crisótomo Brito. *Avaliação da estrutura de governança da rede de políticas públicas do setor saneamento por meio da utilização de métodos multicritérios de apoio à tomada de decisão*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, 2010. 180 p.
- LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Un, 1985.
- LOWE, Rodney; ROLLINGS, Neil. Modernising Britain, 1957-64: A classic Case of Centralisation and Fragmentation? In: RHODES, R. A. W. *Transforming British Government, Volume I: Changing Institutions*. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. Elaborating the "New Institutionalism". In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-10.
- MARINETTO, Mike. Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, v. 51, p. 592-608, 2003.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes Sociais e Poder no Estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 60, p. 16-41, fev. 2006.
- MARSH, David; RHODES, R. A. W. Policy communities and issue networks: beyond typology. In: MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon, 1992. p. 229-268.
- MARSH, David; SMITH, Martin. Understanding Policy Networks: towards a dialectical approach. *Political Studies*, v. 48, p. 4-21, 2000.

- OLIVEIRA, Fábio. *O Estado articulador e o direcionamento de Redes de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. 142 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública).
- PAULA E SILVA, Antonio Luiz de. *Governança Institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo, 2001. 241 p.
- PECI, Alketa. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *ENANPAD*, Rio de Janeiro, v. 31, 2007.
- PETERS, Guy. Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Transformación*, v. Año 6 nº 47, p. 105-114, 2011.
- PIERRE, John. Introduction: Understanding Governance. In: PIERRE, J. *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 1-10.
- RAQUEL, Isabela. *Governança Pública: A consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o Tema, na Perspectiva de Especialistas*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. 175 p. Dissertação (Mestrado em Administração).
- RONCONI, Luciana Francisca de Abreu. *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: Uma experiência de Governança Pública*. (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2008. 279 p.
- ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, v. 2, p. 173-205, jun. 1992.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. D. S. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, n. v. 43, p. 347-369, 2009.
- SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathali. Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília : IPEA, 2005. p. 373-407.

- SMISMANS, Stijn. New modes of Governance and the Participatory Myth. *European Governance Papers (EUROGOV)*, 2006.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- TAYLOR, Andrew. "Arm's Lenght but Hands On". Mapping the New Governance: The Department of National Heritage and Culturakl Politics in Britain. *Public Administration*, v. 75, p. 441-66, 1997.
- TREIB, Oliver; BÄHR, Holger; FALKNER, Gerda. Modes of Governance: A note towards conceptual clarification. *European Governance Papers (EUROGOV)*, p. 1-22, 2005.

RESUMO

Governança, Redes de Políticas Públicas e Participação Social são temas similares que não necessariamente se entrelaçam na literatura, apesar de terem em comum um objeto semelhante: as dinâmicas do Estado e sua relação com a sociedade. No presente artigo, é feita uma breve revisão da literatura contemporânea acerca dos três, priorizando o modo com que se relacionam uns com os outros.

Palavras-chave: Governança, Redes de políticas públicas, Participação social.

ABSTRACT | GOVERNANCE, PUBLIC POLICY NETWORKS AND SOCIAL PARTICIPATION: AN INTERSECTION OF LITERATURES

Governance, policy networks and social participation are similar themes that not necessarily intertwine in the literature, although they have in common a similar object: the dynamics of the State and its relationship with society. In this article, a brief review of the contemporary literature on the three is taken, prioritizing the way they are related to each other.

Keywords: Governance, Networking public policy, Social participation.

RESUMEN | GOBERNANZA, REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL: UNA INTERSECCIÓN DE LITERATURAS

Gobernanza, redes de políticas y participación social son temas similares que no necesariamente se entrelazan en la literatura, aunque tienen en común un objeto similar: la dinámica del Estado y su relación con la sociedad. En este artículo, se toma una breve revisión de la literatura contemporánea sobre los tres, dando prioridad a la forma en que se relacionan unos con los otros.

Palabras-clave: Gobernanza, Redes de políticas públicas, Participación social.