

REDES E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Paulo Calmon¹

Arthur Trindade Maranhão Costa²

RESUMO

O objetivo deste estudo é apresentar alguns conceitos fundamentais sobre a chamada abordagem de redes, que caracteriza um amplo conjunto de teorias e de modelos analíticos elaborados ao longo das últimas décadas que, por sua vez, objetiva entender a dinâmica social, política e administrativa com base na proposição de que indivíduos agem em uma rede de relações sociais complexa. A intenção é possibilitar uma introdução à abordagem de redes e de alguns conceitos básicos que possam auxiliar na gestão de redes de políticas públicas. Com esse propósito, apresentamos uma revisão de parte da literatura que examina as principais características de duas abordagens de rede: a que trata das questões relacionadas às redes para elaboração de uma estratégia analítica e de um conjunto de heurísticas voltadas para a análise de questões sociais complexas e a que utiliza o mesmo conceito para caracterizar uma estrutura de governança específica que vem sendo adotada cada vez mais tanto no setor público, quanto no setor privado. Este estudo focaliza aspectos específicos relacionados às redes de políticas públicas. Como resultado, proporcionamos um ponto de partida para uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema e para a condução de trabalhos de natureza empírica que possam ocasionar, entre outras coisas, uma melhor compreensão das diferentes práticas de gestão de redes no Brasil assim como gerar recomendações voltadas para a gestão de redes de políticas públicas específicas.

Palavras-chave: Abordagem de Redes. Gestão. Políticas Públicas. Governança.

ABSTRACT

The aim of this study is to present some basic concepts about the so called network approach, that characterizes a wide range of theories and analytical models developed over the past decades that, in turn, aims to understand social, political and administrative dynamics based on the proposition that individuals act in a complex network of social relations. The intention is to allow an introduction to networking approach and some basic concepts that can assist in the management of policy networks. For this purpose, we review the literature that examines the main characteristics of two network approaches: one that deals with issues related to networks for developing an analytical strategy and a set of heuristics occupied in analyzing complex social issues and the other one that uses the same concept to characterize a specific governance structure that is being increasingly adopted in both the public and the private sectors. This study focuses on specific aspects related to public policy networks. As a result, we provide a starting point for further research on the topic and to conduct empirical work which can provide, among other things, a better understanding of different management practices networks in Brazil as well as generate recommendations aimed for network management of specific public policies.

Keywords: Network Approach. Management. Public Policy. Governance.

-
1. Paulo Calmon é professor do Instituto de Ciência Política e Diretor do CEAG (Centro de Estudos Avançados de Governo) da Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil. Contato: Paulo.calmon@gmail.com ou calmon@unb.br
 2. Arthur Trindade é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília e pesquisador do CEAG (Centro de Estudos Avançados de Governo) da Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil. Contato: arthur@unb.br

1. Introdução

O propósito deste texto é apresentar alguns conceitos fundamentais sobre a chamada “abordagem de redes”, que caracteriza um amplo conjunto de teorias e modelos analíticos elaborados ao longo das últimas décadas que objetiva entender a dinâmica social, política e administrativa a partir da proposição de que indivíduos agem “inseridos” em uma rede de relações sociais complexa. Trata-se, portanto, de texto de caráter introdutório, que proporciona uma síntese de algumas das principais ideias apresentadas nesse campo do conhecimento que ainda se encontra em fase de desenvolvimento.

O texto se inicia com uma apresentação das principais características da chamada “abordagem de redes”. Duas abordagens são descritas. A primeira trata as questões relacionadas às redes para elaboração de uma estratégia analítica e um conjunto de heurísticas voltadas para a análise de questões sociais complexas. A segunda vertente utiliza o mesmo conceito para caracterizar uma estrutura de governança específica que vem sendo adotada cada vez mais tanto no setor público quanto no setor privado. Posteriormente, o texto focaliza aspectos específicos relacionados às redes de políticas públicas, uma manifestação própria de redes no âmbito dos processos subjacentes à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas e programas governamentais. Finalmente, são feitos breves comentários sobre aspectos relacionados à governança das redes de políticas públicas, enfatizando a gestão do “jogo das redes”, aspectos relacionados à gestão do ambiente em que se insere a rede e questões relativas à expansão da capacidade de gerenciamento das redes de políticas públicas.

2. A abordagem de redes

Ao longo das últimas décadas, cientistas sociais de diferentes orientações teóricas vêm adotando a chamada abordagem de redes no estudo de problemas que tratam do caráter relacional da organização da vida social. Essa abordagem, que ainda se encontra em fase de desenvolvimento, parece oferecer uma alternativa para duas outras abordagens que até então predominavam no âmbito das ciências sociais. A primeira privilegiava uma ótica determinística das relações sociais, que seriam percebidas como mero reflexo da estrutura produtiva ou da estrutura política; e a outra era fundada em um compromisso inarredável com o individualismo metodológico percebendo, portanto, a ação individual como referência básica para a compreensão da dinâmica social. A abordagem baseada em redes gerou, em grande parte, um meio termo entre essas duas vertentes, na medida em que reconhece a relevância da ação individual, mas entende que ela é restringida e inserida (*embeddedness*) em uma estrutura de relações sociais específica.

Paralelamente às várias tentativas de elaborar teorias, modelos e hipóteses com base na abordagem de redes, o termo passou a ser amplamente divulgado e utilizado, obtendo grande popularidade junto ao público em geral. Prova disso é a grande quantidade de livros, revistas e até produções cinematográficas que fazem uso do termo. O amplo uso do termo acarreta vantagens e desvantagens. Dentre as vantagens, destaca-se a aceitação, quase um consenso, de que estamos constantemente “conectados” a uma estrutura maior e mais complexa. Por outro lado, como desvantagem, a palavra “redes” passou a ser utilizada com pouco rigor, com diferentes sentidos, estabelecendo uma verdadeira panaceia.

Examinando os diferentes usos dados à palavra “redes” pelos estudos desenvolvidos com base na abordagem de redes, Powell e Smith-Doerr (1994) propõem que é possível identificar duas vertentes principais que são distintas, mas relacionadas. A primeira vertente, fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, emprega o conceito de redes como um instrumento analítico para compreender as relações sociais nas organizações, as relações interorganizacionais e a relação das organizações com o ambiente externo a ela. A segunda vertente tem caráter multidisciplinar, com marcante influência da economia, das políticas públicas e da administração pública, e percebe redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos.

3. Redes como instrumento analítico

A vertente da abordagem de redes que considera o conceito de redes como um instrumento analítico remonta pelo menos à década de 20 e pode ser associada aos trabalhos de uma corrente especial da psicologia conhecida como “Gestalt”. Segundo essa abordagem, indivíduos não percebem os objetos que os cercam de forma independente, mas sim a partir de esquemas conceituais construídos socialmente. Portanto, as percepções e as ações dos indivíduos são fortemente influenciadas pelo grupo ao qual pertencem, pela forma como eles se inserem nesse grupo e pela maneira como esse grupo se organiza (SCOTT, 2000).

Um dos pioneiros dessa abordagem foi Jacob Moreno. Nascido em Bucareste em 1889, mas com formação em medicina e psicoterapia em Viena, Moreno migra para os Estados Unidos em meados da década de 1920 e lá aperfeiçoa uma abordagem terapêutica que ficou conhecida como “psicodrama”. Sua abordagem buscava compreender como o bem-estar do indivíduo é influenciado por macroestruturas sociais. Uma das suas principais contribuições foi a tentativa de representar essas macroestruturas de relacionamentos mediante o uso de sociogramas, isto é, “diagramas análogos aos da geometria espacial, em que indivíduos são representados por pontos e suas relações sociais com outros indivíduos são representadas por linhas.” (SCOTT, 2000, p. 10).

Moreno propugnava que a estrutura social subjacente à vida social de um indivíduo poderia ser adequadamente representada mediante sociogramas. Com base nesses gráficos, seria possível compreender como a informação flui para o indivíduo e que canais de influência têm potencial de afetar seu comportamento. Líderes e seguidores, relações de assimetria e reciprocidade e canais de influência e informação poderiam ser claramente distinguidos através da análise de sociogramas.

Em 1937, Moreno funda a *Sociometry*, uma revista acadêmica dedicada ao estudo analítico de redes, principalmente mediante o uso de sociogramas. A análise de redes proposta por Moreno pode ser considerada a principal precursora da atual perspectiva analítica de redes.

No entanto, foi outro importante estudo o responsável por inserir o conceito de redes como estratégia analítica para o exame da dinâmica organizacional. Conhecido como “Experimentos de *Hawthorne*”, esse estudo foi desenvolvido por um grupo de pesquisadores da *Harvard Business School*, liderados por Elton Mayo, um sociólogo australiano que possuía, entre seus objetivos, o desejo de conhecer melhor a influência e a dinâmica das estruturas informais dentro de uma organização, mais particularmente a formação e atuação de pequenos

grupos informais³. Chamados de “cliques” ou “blocos”, esses pequenos grupos foram devidamente identificados por Mayo e seus colegas.

É interessante notar que Mayo e seus colegas conceberam inicialmente seus estudos tentando se moldar às teses mais tradicionais da teoria clássica das organizações. Com base nessa perspectiva, a variação na produtividade dos trabalhadores era percebida como sendo influenciada, predominantemente, por mudanças nas seguintes variáveis: (i) o ambiente físico do local de trabalho, (ii) a forma de organização dos processos produtivos, (iii) estrutura de incentivos materiais. No entanto, a evidência advinda dos Experimentos de Hawthorne apontou em outra direção e Mayo e seus colegas não conseguiam explicar as variações em produtividade a partir das hipóteses da abordagem clássica. Diante dessas evidências, o estudo muda de rumo e outras variáveis, propostas a partir de trabalhos desenvolvidos no campo da psicologia social, passaram a ser consideradas e demonstraram ter maior poder explicativo.

Os Experimentos de Hawthorne foram realizados na década de 30, sendo contemporâneos do trabalho de Moreno⁴. Eles foram importantes no âmbito dos estudos sobre redes não apenas por terem feito uso ostensivo de sociogramas para identificação e caracterização da influência dos cliques, mas também por demonstrar que esses pequenos grupos constituem uma estrutura informal que se sobrepõe à hierarquia formalmente estabelecida. Essa estrutura informal paralela afeta, de maneira importante, as relações de poder e autonomia dos grupos dentro da empresa e, em última análise, a sua produtividade.

Ao longo das últimas décadas, vários outros estudos importantes utilizando redes como instrumento analítico se somaram às contribuições pioneiras de Moreno e Mayo. Como apontam Powell e Smith-Doer (1994), desde então foram realizados diversos estudos que fizeram uso da abordagem analítica de redes, objetivando caracterizar padrões de relacionamento formal e informal em organizações; descrever o ambiente externo de uma determinada organização; estabelecer estratégia para analisar poder e autonomia em organizações.

Os estudos sobre o relacionamento entre estruturas formais e informais nas organizações, especialmente a influência de cliques e normas tácitas, têm sido foco de atenção constante de especialistas em diversas áreas das ciências sociais. Assim como ocorreu com os resultados obtidos em Hawthorne, há hoje amplo reconhecimento de que esses mecanismos informais criam uma estrutura paralela de autoridade, amizade e lealdade que afeta a produtividade dos trabalhadores e o desempenho de organizações públicas e privadas.

3. Hawthorne é o nome da cidade onde está localizada a Western Electric Company of Chicago, onde se basearam os estudos realizados por Mayo e seus colegas.

4. Curiosamente, os relatórios produzidos por Mayo e seus colegas de Harvard não fizeram menção à contribuição pioneira de Jacob Moreno, o que, posteriormente, criou certa polêmica.

A vertente que analisa o ambiente onde se inserem as organizações tem também trazido contribuições muito importantes, argumentando que aspectos demográficos, culturais e institucionais (regras formais e informais de legitimidade, comportamento profissional, confiança e sistemas de crenças) afetam o desempenho das organizações. Uma linha de pesquisa interessante nessa área é a perspectiva de que a presença de densas relações entre organizações estabelece um “campo organizacional” e tendência para mimetismo no que se refere às estruturas e soluções para problemas comuns. Estudos com base nessa vertente demonstraram ser muito promissores, principalmente para explicar a dinâmica de diferentes configurações de cadeias produtivas e aglomerados (clusters) de empresas. Outra linha de estudos nessa área explora a influência do ambiente externo de uma organização sobre sua dinâmica interna, e aponta para a influência que esse ambiente exerce nos processos subjacentes à organização.

Mais recentemente, no âmbito da economia política, foram desenvolvidos estudos que analisam a existência de “variedades de capitalismo”, onde a trajetória histórica e o nexo de regras formais e informais e a maneira de aplicar essas regras criam espaço para distintos relacionamentos entre mercado e Estado, assim como para cooperação entre empresas. Em outras palavras, essa abordagem reconhece a influência do ambiente, assim como o caráter relacional das empresas. Nesse sentido, empresas e indústrias se desenvolvem em contextos específicos como parte de uma rede importante. Essa abordagem, que tem se mostrado muito promissora, tem desafiado, de maneira importante, a tese até então hegemônica da convergência nas configurações institucionais das economias nos países desenvolvidos e em desenvolvimento⁵.

A análise das estruturas de poder, influência e do fluxo de informação em função da posição do indivíduo como parte de uma rede relacional tem sido desenvolvida coletivamente mediante diversos estudos realizados em ciências sociais. Há vários estudos interessantes nessa linha que trouxeram contribuições muito importantes para a compreensão da dinâmica das redes. Dentre eles destacam-se os trabalhos sobre a força dos “laços fracos” (*weak ties*), sobre os “vazios estruturais” (*structural holes*) e sobre o efeito da densidade da rede.

A perspectiva da força dos laços fracos foi desenvolvida por Granovetter (1973). Primeiramente, é importante definir que o autor caracteriza como a força de um laço, ou vínculo, em uma rede: uma combinação do tempo, da intensidade emocional e da confiança mútua que caracteriza esse vínculo. Vários estudos demonstram que indivíduos conectados por laços fortes tendem a ser parecidos. Portanto, se laços fortes conectam A e B, e A e C, é bem provável que B e C sejam parecidos de várias maneiras e há grande possibilidade de que também

5. Veja, por exemplo, o importante trabalho desenvolvido por Kathleen Thelen e seus colegas sobre esse assunto (THELEN, 2009).

entre B e C sejam estabelecidos laços fortes. Nesse sentido, A, B e C tendem a formar um clique composto por laços fortes. Como consequência, há a tendência de que a informação que circule pelos laços fortes seja pouco inovadora e repetitiva.

Por outro lado, o clique formado por A, B e C pode se conectar com outros cliques através de laços fracos. Em contraste com o que ocorre nas conexões fortes, pelos laços fracos tendem a circular as novas ideias, propostas e oportunidades. Isso ocorre porque laços fracos unem pessoas mais diferentes do que aquelas unidas por laços fortes. Ademais, laços fracos conectam pessoas que estão há menos tempo juntas. Como indivíduos conectados por laços fracos se movem em círculos de amizade distintos, eles tendem a compartilhar informação bastante diferente. Embora amigos conectados por laços fortes possam ter maior interesse em nos ajudar em momentos de necessidade, é provável que conhecidos conectados por laços fracos sejam mais capazes de identificar oportunidades, abrir novos caminhos e proporcionar ideias verdadeiramente inovadoras. Portanto, os laços fracos possuem força na medida em que são pontos de conexão com novas perspectivas e oportunidades.

A importância dos vazios estruturais (*structural holes*), propostos por Burt (1992 e 2005), é outro exemplo da abordagem analítica das redes centrada na perspectiva “posicional” dos indivíduos e dos cliques. Ao invés de focalizar nos laços fracos, Burt discute a importância dos espaços vazios entre diferentes cliques, ou seja, a distância que separa os diferentes cliques de uma rede. O autor percebe que esses vazios separam fontes de informação não redundantes, fontes que são mais “aditivas” do que “sobrepostas”. Vazios estruturais em redes cheias desses espaços adquirem valor estratégico e geram vantagem competitiva por desenvolver oportunidades mais ricas e variadas do que em redes estruturadas de forma densa, compacta e formada apenas por laços fortes. Por outro lado, um contexto rico em vazios estruturais exige a atuação de “intermediadores” (*brokerage*), que estabeleça conexões com múltiplas redes separadas uma das outras. Esses intermediadores podem gerenciar e explorar os vazios estruturais, facilitando o fluxo de informações e ideias e fomentando confiança e capital social entre os vários cliques⁶.

Finalmente, um último exemplo da abordagem analítica de redes está relacionado à questão do número e densidade das regras de uma rede. Uma rede formada por n indivíduos possuirá potencialmente $[n(n-1)]/2$ laços, ou nós. Em uma rede que possui todos os nós, ou seja, uma rede “densa” em que todos se comunicam com todos, a informação e as ideias podem fluir de diversas maneiras entre dois nós. Com isso, essas informações são recebidas várias vezes, sendo mais bem absorvidas e discutidas. Ao mesmo tempo, qualquer desvio de normas é mais facilmente percebido, sendo punido. Como grupos pequenos tendem a ter relações

6. Mais adiante serão feitas observações sobre a importância da intermediação e do *brokerage* na gestão de redes de políticas públicas.

mais densas do que grupos grandes, eles geralmente tornam-se mais coesos, suas regras são mais bem internalizadas e são mais fáceis de coordenar. Grupos grandes tendem a ser menos densos, ou seja, é mais difícil manter conexões cognitivas, ideológicas e emocionais com um grande número de pessoas. Nesse contexto, a ação coletiva é mais difícil de ser coordenada, é mais provável ocorrer o problema da “carona” (*free rider*) e o grupo tende a possuir menos “capital social” (GRANOVETTER, 2005).

4. Redes como forma de governança

Segundo Powell e Smith-Doerr (1994), haveria uma segunda vertente da abordagem de redes, cuja característica seria propugnar a utilização do conceito de redes para representar novas formas de governança. No âmbito da atividade produtiva, essas novas formas de governança se manifestariam em uma nova lógica de produção, marcada por especialização flexível que estaria substituindo a fase de produção em massa com base em uma rígida integração vertical, regras de trabalho cristalizadas e uma divisão de trabalho rígida.

O estudo de economia industrial tem dedicado atenção destacada à formação de redes e à cooperação interindustrial. Britto (2002), em uma boa revisão de literatura sobre o assunto, apresenta uma lista de razões que têm contribuído para o surgimento de redes de empresas. Segundo o referido autor, as razões seriam as seguintes⁷:

1. A consolidação de um paradigma organizacional baseado na experiência das empresas japonesas, incorporando novos princípios gerenciais que enfatizam a cooperação interindustrial nas articulações entre produtores e fornecedores.
2. A estruturação de sistemas produtivos que incorporam o conceito de especialização flexível enquanto princípio organizador das atividades.
3. A intensificação da concorrência e a globalização dos mercados, que resultam em estímulo à montagem de alianças estratégicas com múltiplos formatos de empresas.
4. A consolidação do paradigma tecnológico baseado em novas tecnologias de informação e telecomunicação que facilitam a interação entre agentes.
5. A evolução no sentido de uma nova sistemática de realização de atividades inovadoras, crescentemente baseadas na aglutinação de múltiplas competências e em projetos cooperativos de caráter interdisciplinar.
6. A mudança de enfoque da política industrial implementada em diversos países, no sentido de privilegiar o apoio a redes envolvendo diversas empresas, em contraposição ao apoio a empresas isoladas.

Que formas concretas tomam essas redes no âmbito das empresas? Britto (2003) sugere uma breve lista descrevendo esses mecanismos⁸:

1. Alianças estratégicas entre empresas e outras formas de cooperação produtiva e tecnológica.
2. Programas de cooperação específicos, envolvendo agentes com competências

7. Vide Britto (2003), página 346.

8. Idem, página 345-346.

em áreas distintas, que interagem entre si para viabilizar determinada inovação.

3. Processos de subcontratação e terceirização realizados por empresas especializadas em determinadas atividades, que dariam origem a redes estruturadas verticalmente no interior de cadeias produtivas.

4. Sistemas flexíveis de produção baseados em relações estáveis e cooperativas entre empresas atuantes em determinado ramo de atividades.

5. Distritos industriais baseados na aglomeração especial de empresas e outras instituições que interagem entre si no âmbito de determinada região.

6. Sistemas nacionais e regionais de inovação baseados na especialização e interação de diversos tipos de agentes envolvidos com a realização de atividades inovadoras (empresas, universidades, outras instituições, etc.).

Alguns estudos têm apontado para o potencial da aplicação de redes como forma de governança. Por exemplo, análises sobre o mercado de trabalho têm demonstrado, de maneira sistemática, como redes são capazes de influenciar a oferta e a demanda de trabalho, considerando que empregados e empregadores confiam nas informações sobre as oportunidades de emprego e trabalho quando elas são geradas por pessoas conhecidas ou que possuem relações afetivas. Essa perspectiva afeta, de modo importante, as conclusões dos modelos de “busca” (*search models*) que preconizam que trabalhadores e oportunidades de trabalho são combinados mediante um processo de busca cujos custos e benefícios são iguais na margem. Mas se a informação flui através de redes, o processo de busca passa a ser influenciado e regulado por uma estrutura relacional específica, que afeta tal processo no mercado de trabalho e, conseqüentemente, o nível de desemprego na economia⁹.

Outra linha de estudo que merece destaque diz respeito às políticas voltadas para a criação de oportunidades para a grande parcela da população dos países em desenvolvimento que se localiza na chamada “base da pirâmide” (BOP), ou seja, o segmento mais pobre dessas populações. Prahalad, proponente do termo “base da pirâmide”, propugna que a sustentabilidade da erradicação da pobreza implica que oportunidades de trabalho e emprego para a população mais pobre demandam o estabelecimento de um “ecossistema” para criação de riqueza e desenvolvimento social. Esse ecossistema resulta na criação de parcerias entre instituições sociais e empresas privadas, estabelecendo um mercado específico.

Há vários outros exemplos em que o conceito de redes é utilizado como uma forma de governança. No entanto, para fins deste trabalho, o que mais interessa é o caso das redes de políticas públicas, que será examinado a seguir.

9. Essa linha de pesquisa estende e qualifica muitas das conclusões obtidas nos estudos sobre modelos de busca no mercado de trabalho que têm como origem as pesquisas realizadas por Peter Diamond, Dale T. Mortensen e Christopher Pissarides, ganhadores do Prêmio Nobel de Economia em 2010.

5. Redes de políticas públicas: antecedentes e definição

A ideia de que políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas a partir de uma rede de atores não é nova. Ela caracteriza uma tentativa de representar a natureza social e política dessas atividades e enfatizar seu caráter interorganizacional, enfatizando que não podem ser compreendidas de forma dissociada do seu contexto estratégico e institucional. O contexto institucional é aqui definido como o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática. Cabe aqui ressaltar não apenas as regras formais (leis, normas, estruturas organizacionais), mas também a importância das regras informais que muitas vezes são historicamente determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições.

O conceito de redes de políticas públicas tem um caráter inovador, porque combina conhecimentos advindos de diferentes áreas do conhecimento. Tanto a tradição “analítica” quanto a perspectiva da “governança” são incorporadas no estudo de redes de políticas públicas. Mas são trazidos também elementos que são próprios do campo das políticas públicas, da ciência política, da economia e do estudo de relações interorganizacionais. Portanto, se a abordagem de redes em geral é claramente interdisciplinar, esse tipo de abordagem se estende e se aprofunda no âmbito do estudo das redes de políticas públicas.

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.

Aqui cabe um breve comentário sobre o Problema da Separabilidade, ou seja, a percepção de que política e administração são atividades bastante distintas, desempenhadas por esferas diferentes da sociedade e que, portanto, são regidas por lógicas diferentes. A defesa da separação entre administração e política tem longa tradição nas discussões no âmbito da administração pública e remonta, pelo menos, aos debates do final do século XIX e início do

século XX, com a presença marcante do chamado Movimento Progressista, cujos propugnadores defendiam essa separação¹⁰.

No entanto, a realidade da administração pública demonstrou ser diferente. Grandes planos de desenvolvimento e diferentes conjuntos de políticas públicas concebidas dentro dos princípios da separabilidade enfrentaram importantes obstáculos na sua concepção e implementação e, conseqüentemente, grande parte dos resultados esperados não se concretizou. Grandes programas governamentais não lograram êxito, a despeito dos esforços e da enorme quantidade de recursos aplicados. Problemas de concepção somaram-se às barreiras para a implementação, gerando resultados pífios e decepcionantes. Mais ainda, estabeleceu-se a imagem de que políticas públicas não são fontes geradoras de bem-estar social, mas de ganância desmesurada, desperdício e muitas vezes arbitrariedades e corrupção. Essa imagem prevalece hoje, com a presença de uma ampla coalizão na sociedade que advoga a redução das atividades do Estado, entendido não como um ente racional e benevolente, como propugnavam os progressistas, mas como um Leviatã descontrolado.

A alternativa à perspectiva da separabilidade é a noção de que políticas públicas são “inseridas” (*embeddedness*) em uma estrutura específica que combina elementos dos setores público e privado, assim como da sociedade civil.

A proposta de que políticas públicas são “inseridas” não é nova e está presente no debate sobre política e economia pelo menos desde o século XIX. Grande pensadores políticos na época, de maneira especial Marx e Weber, percebiam, sob óticas distintas, que a ação do governo, principalmente no âmbito das políticas públicas e de governo, não poderia ser dissociada da estrutura social subjacente ao Estado. Nesse sentido, a tradição das ciências sociais é de se opor à perspectiva da separabilidade¹¹.

10. A influência do Movimento Progressista na administração pública brasileira foi marcante, especialmente durante as décadas de 30 e 60 com a presença no país de diversas iniciativas voltadas para estabelecer uma “administração para o desenvolvimento”. Em grande medida o DASP, a criação da EBAP/FGV e instrumentos como a Lei nº 4.320/64 e o DL nº 200/67 foram inspirados nos princípios da separabilidade propugnados pelos progressistas. A história recente da administração pública brasileira e a questão da separabilidade têm sido objeto de pesquisas realizadas na Universidade de Brasília através do Centro de Estudos Avançados de Governo (CEAG/UnB).

11. Esse é um exemplo curioso e intrigante de persistência de um conflito entre a visão predominante na burocracia, na prática da administração pública, no direito administrativo e nas chamadas “escolas de governo” de um lado e, de outro, das ciências sociais. Enquanto no âmbito da burocracia ainda se propugna conceitualmente a separabilidade, embora se reconheça que se trata de um artifício conceitual, na academia essa visão já foi abandonada e buscam-se modelos que incorporem a “inserção” das políticas públicas. Essa diferença indica outro ponto de discórdia em relação ao debate entre agência e estrutura: enquanto a visão paradigmática da administração pública dentro do governo preconiza a preponderância de elementos que privilegiam a ação do indivíduo (agência), as perspectivas no âmbito da pesquisa preconizam a influência da estrutura e da inserção (*embeddedness*). Dificuldades na disseminação do conceito de redes no setor público, em contrapartida à facilidade de penetração da visão “empresarial” do governo, principalmente a percepção “gerencial” e do “choque de gestão”, têm subjacente a ele o equacionamento da questão da separabilidade, que é, para muitos, um problema ainda de natureza “ontológica” para a administração pública. Em outros países, especialmente na Europa, há fortes indícios de que essa barreira já foi superada.

Mas a análise de redes de políticas públicas traz dois elementos adicionais que demonstram ser muito importantes: os problemas de ação coletiva relacionados a um conjunto de atores interdependentes.

Questões relacionadas à ação coletiva tornam-se fundamentais porque demonstram que se trata de um contexto marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação. Além disso, como ressaltam vários autores, esses problemas são tratados em um ambiente marcado pela ambiguidade e incerteza, o que torna ainda mais difícil articular a ação coletiva. Embora alguns modelos possam assumir que esses atores são racionais, no sentido de que suas negociações e barganhas respondem à lógica das consequências, há outras perspectivas que entendem que são atores que processam informação de maneira idiossincrática e comportam-se muito mais em função da lógica da adequação do que dos princípios preconizados nos modelos de escolha racional.

O outro elemento fundamental é a questão da interdependência. Sem a noção de interdependência as redes de políticas públicas correm o risco de se tornar uma panaceia, um termo que se aplica a qualquer grupo de indivíduos e a qualquer política pública. Atores são interdependentes porque não podem produzir sozinhos os produtos e resultados gerados pela política pública, portanto dependem dos outros para que esses sejam gerados. Em outras palavras, os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os produtos e resultados, além da informação essencial para implementar as ações preconizadas, estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo.

As interações entre os diversos atores envolvidos em uma determinada política pública são, portanto, fundamentais para todos eles. Mais ainda, elas ocorrem de maneira frequente e sem um determinado horizonte de tempo específico. Em função disso, há a tendência de que essas interações sejam institucionalizadas, estabelecendo-se regras formais e informais de interação, arenas, processos de certificação de atores, divisão de trabalho, jurisdições, especialização e procedimentos para lidar com delegação e monitoramento das ações sujeitas a relacionamento entre agente e principal. Em outras palavras, as transações entre atores passam a ser reguladas por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado, que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se inserem.

Interações recorrentes com base em um arranjo institucional específico indicam a presença de dois elementos muito importantes no estudo de redes de políticas públicas. O primeiro elemento diz respeito à formação de subsistemas de políticas públicas, conceito que tem

longa tradição no âmbito das políticas públicas, mas que vem sendo expresso mediante a utilização de diferentes termos.

Os termos “subsistema de políticas públicas” ou “subgovernos” ganham notoriedade no meio acadêmico na década de 60 quando passam a ser utilizados para expressar um arranjo informal ou formal que caracterizaria as interações recorrentes de atores envolvidos na formulação, implementação e avaliação de uma determinada política pública. Um subsistema típico envolve atores no Poder Executivo, muitas vezes em diferentes órgãos governamentais, no Poder Legislativo, incluindo políticos e seus assessores, no Poder Judiciário, envolvendo ministros, juízes e seus assessores, grupos de interesse ligados a empresas, sindicatos, associações patronais e movimentos sociais, representantes de organismos internacionais e membros da academia e da mídia.

Com base nessa definição, podemos afirmar existir diferentes subsistemas de políticas públicas no país hoje. Por exemplo, a área de saúde pública claramente caracteriza um subsistema específico, que possui sua própria história, tradição, conjunto de valores, arenas decisórias, instrumentos de ação, etc. Paralelamente, a política de defesa nacional forma um subsistema distinto, assim como há subsistemas específicos nas áreas de segurança pública, educação, política urbana, agricultura, transporte, energia, meio ambiente, telecomunicações, dentre outros.

Consequentemente, ainda dentro dessa mesma perspectiva, não podemos falar em apenas uma arena de decisão específica, ou em um governo, mas em várias arenas com múltiplos atores, ou seja, diferentes subsistemas de governo ou subgovernos, compostos de atores interdependentes, que interagem para a solução dos problemas de ação coletiva relacionados à determinada política pública.

Posteriormente, outros termos foram cunhados para expressar a presença de subsistemas em políticas públicas, tais como comunidades de políticas públicas, comunidades temáticas, comunidades epistêmicas e coalizões de defesa. Há diferenças e nuances entre esses conceitos, pois foram formulados a partir de referenciais teóricos distintos ou com propósitos específicos. Mas, apesar das diferenças, eles têm em comum a noção de que não se pode pensar sobre governo como uma entidade unitária, mas sim como um conjunto de sistemas distintos, com estruturas próprias, história, tradições e valores particulares e que atuam de maneira semiautônoma.

A constatação da existência de subsistemas resultou também na compreensão de que existem arranjos institucionais próprios nesses vários subsistemas que lidam com questões relativas à coordenação, cooperação e comunicação entre atores. Como já observado anteriormente, esses arranjos, compostos por instituições formais e informais, estabelecem as bases da divisão de trabalho, da especialização, da delegação e do monitoramento, assim como um

conjunto de instrumentos e arenas que orientam a interação entre esses atores. Esse conjunto de instituições formais e informais, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática, é denominado de estrutura de governança.

Com base nessas considerações, pode-se propor a seguinte definição: *Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.*

A definição acima sugerida para o termo de políticas públicas é uma variante de muitas outras propostas por outros autores. No entanto, apesar de existir muitas variações, todas essas definições tendem a enfatizar, em maior ou menor grau, quatro elementos fundamentais: a heterogeneidade e interdependência entre atores, a existência de um subsistema e a presença de uma estrutura de governança.

Segundo Schneider (2005), a partir de um levantamento sobre vários estudos empíricos realizados sobre redes de políticas públicas nos EUA e na Europa, há cinco características distintas associadas ao conceito de redes. São elas:

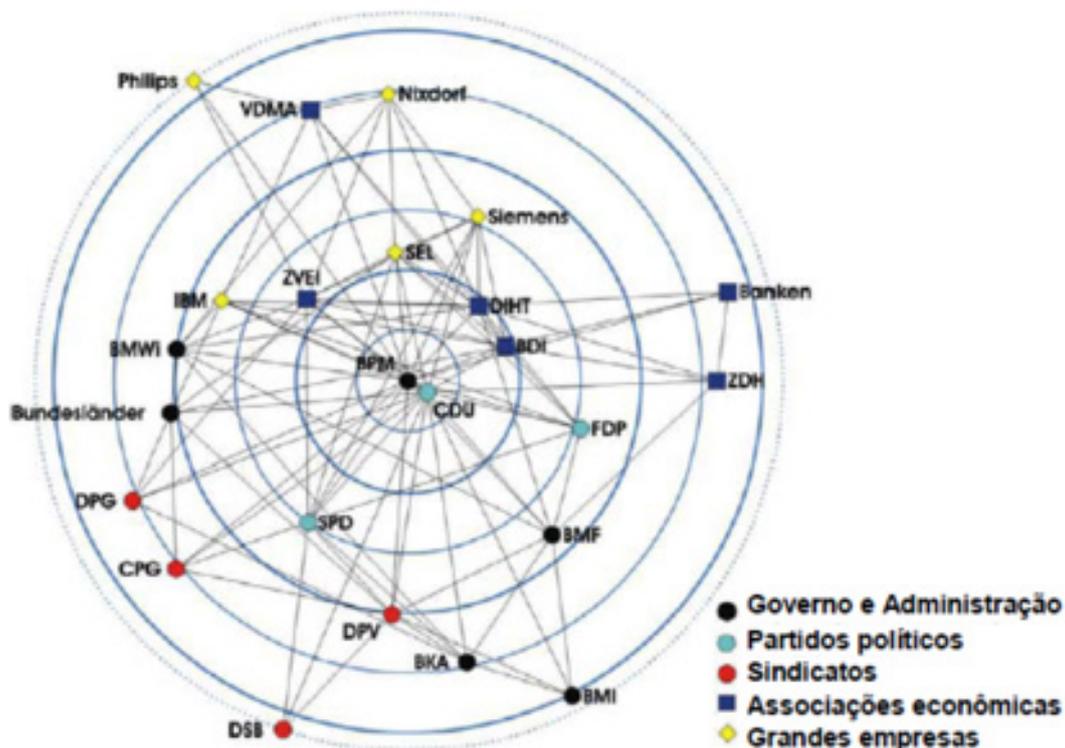
1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, por meio dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferenças de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica)

(SCHNEIDER, 2005, p. 38).

A Figura 1 abaixo apresenta graficamente um exemplo de rede de políticas públicas, que faz uso de uma variação dos sociogramas propostos por Moreno e mencionados no início do trabalho. Trata-se de uma representação da rede de políticas públicas formada pelos 24 atores mais influentes diretamente envolvidos na reforma do setor de telecomunicações ocorrida na Alemanha nos anos 90. Ela foi proposta por Schneider e Werle (1991) e Schneider(2005)¹².

12. Os sociogramas apresentados nesta seção constam do artigo de Schneider (2005) e foram produzidos com o uso do software Visione, desenvolvido por Ulrik Brandes da Universidade de Konstanz. O critério para desenho do sociograma é o vetor de autocentralidade, a partir do qual um nó é mais central quanto mais vínculos possuir com outros nós igualmente centrais.

Figura 1 – Rede de Políticas Públicas da Reforma das Telecomunicações Alemã

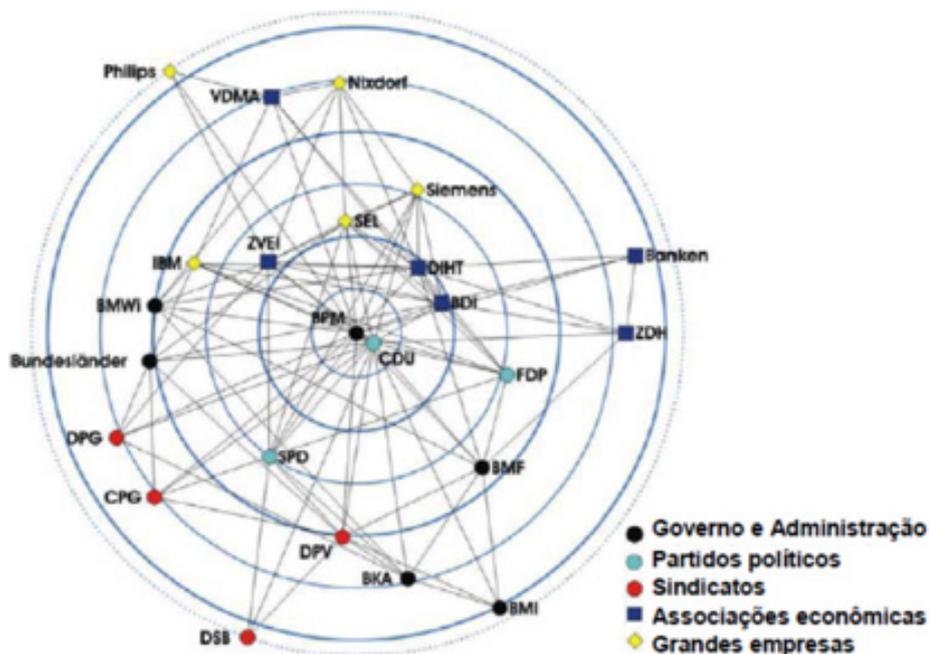


Fonte: SCHNEIDER, 2005.

A representação da rede acima indica, como esperado, a presença de diferentes atores do governo, assim como partidos políticos, sindicatos, associações e grandes empresas. A figura também nos permite perceber a complexidade das relações entre esses atores. No centro da rede encontra-se o Ministério das Comunicações (BPM). No entanto, um partido político (CDU) e várias associações econômicas assumem papel de destaque nessa rede, demonstrando que a reforma das telecomunicações alemã foi marcada por um conjunto de relações complexas e variadas.

Outro exemplo, também citado por Schneider (2005), refere-se à política de energia nos EUA e está apresentado na Figura 2 abaixo.

Figura 2 – Rede do Setor de Energia dos EUA



Fonte: SCHNEIDER, 2005.

Assim como ocorre no exemplo anterior, a representação dos 25 atores mais influentes na rede do setor de energia nos EUA demonstra haver complexidade e atores advindos de diferentes setores da sociedade. No centro, com destacada influência, encontra-se o Ministério da Energia (*Department of Energy*), a Casa Branca (*White House*) e o Departamento de Gestão e Orçamento (*OMB – Office of Management and Budget*) Mas também exercem influência marcante uma série de associações empresariais e grandes empresas do setor de petróleo. As organizações ambientais estão mais distantes do centro, o que indica que desempenhariam uma função de caráter mais periférico.

As duas figuras acima são bons exemplos de aplicação da abordagem de redes combinando uma orientação que foi caracterizada como analítica e a abordagem da governança. A representação gráfica nos permite não apenas identificar atores e seus relacionamentos, mas dá também indicações específicas sobre aspectos relacionados à estrutura de governança subjacente a essa rede¹³.

13. Não é o propósito deste trabalho explorar os aspectos relacionados à aplicação de sociogramas e outras formas de representação visual das redes de políticas públicas. Detalhes adicionais sobre o trabalho de Schneider e seus colegas, assim como considerações complementares sobre formas de representação visual das redes de políticas públicas, podem ser encontrados em Brandes, U., Kenis, P., Raab, J., Schneider, V.; Wagner, D. (1999). Explorations into the Visualization of Policy Networks. *Journal of Theoretical Politics*, 11:1, 75-106.

6. Governança de redes de políticas públicas

Após delinear algumas características da chamada abordagem de redes nas ciências sociais, tanto na sua visão analítica quanto na sua perspectiva da governança, e apresentar uma introdução ao conceito de redes de políticas públicas, é importante examinar a questão da governança dessas redes.

Cabe inicialmente dizer que, embora haja uma ampla bibliografia tratando de questões relacionadas à natureza e importância das redes de políticas públicas, existem poucos trabalhos voltados para a análise dos aspectos relacionados à governança dessas redes.

As razões para a escassez de trabalhos sobre governança de redes são compreensíveis. Após praticamente um século de estudos sobre administração pública, o foco tem sido na gestão de uma organização, estruturada de maneira predominantemente hierárquica e com monopólio de poder, informação e recursos sobre determinada área. Embora exista alguma literatura sobre relações interorganizacionais, as pesquisas nessa área não ganharam lugar de destaque na agenda de estudos sobre administração pública.

Por exemplo, ao listar as funções fundamentais exercidas na gestão das organizações públicas, o foco tem sido nas funções caracterizadas pela sigla POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*). Mas em que medida essas funções podem ser transpostas quando se fala na administração de redes formadas por múltiplas organizações heterogêneas como ocorre no âmbito das redes de políticas públicas? Essa é uma pergunta que não foi ainda adequadamente respondida.

A ausência de paradigmas consolidados sobre relacionamento interorganizacional no setor público e a preponderância de perspectivas fundadas na gestão de organizações isoladamente são, em grande medida, paradoxais, visto que grande parte dos processos relacionados à gestão pública envolve múltiplas organizações. Considere-se, por exemplo, a elaboração de planos e orçamentos no setor público. Esses processos envolvem esforços voltados para o alinhamento de um grande número de organizações distintas e com valores e princípios heterogêneos.

O quadro abaixo compara 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.

Quadro 1 – Três Perspectivas da Formulação de Políticas Públicas

	Perspectiva Tracional 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 informação, objetivos e recursos
Critério de Sucesso	Consecução das metas da política concebida centralmente	Satisfação das preferências locais e obtenção de recurso 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 do ambiente e da infraestrutura de interação nas políticas públicas

Fonte: KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999 (adaptado).

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. Consequentemente, não há como transplantar os princípios do POSDCORB para a perspectiva da gestão de redes sem adaptações importantes. Então, que funções fundamentais deveriam ser exercidas na gestão de redes de políticas públicas?

Tentativas de caracterizar essas funções, principalmente baseadas nos trabalhos de Kickert e Koppenjan (1999) e McGuire (2003) apontam para um conjunto de estratégias, e não especificamente de funções, que deveriam ser exercidas na gestão de redes de políticas públicas.

7. Governança do jogo das redes

A administração da rede pode ser representada como equivalente à gestão de um jogo estratégico envolvendo as seguintes funções: ativação da rede, enquadramento das relações, intermediação, facilitação e criação de consenso e mediação e arbitragem¹⁴. Nos parágrafos seguintes é feita uma breve descrição de cada uma dessas funções.

7.1 Ativação da rede

Redes possuem laços potenciais entre atores que nem sempre estão adequadamente ativados, ou seja, há atores que poderiam estar interagindo com os demais para a solução de determinados problemas coletivos, mas, por razões diversas, não estão devidamente engajados.

Nesse contexto, a função ativação envolve identificar e incorporar pessoas e organizações necessárias para o alcance dos objetivos de um determinado programa. As habilidades, o conhecimento e os recursos de cada um desses membros devem ser analisados e avaliados cuidadosamente.

A ativação é talvez a mais importante função a ser exercida na administração de uma rede. Seu equivalente no POSDCORB seria a tarefa de *staffing*, ou seja, a gestão de competências em uma organização (seleção, recrutamento e alocação de pessoas em uma organização).

A ativação de atores pode ser “seletiva”, ou seja, a identificação e envolvimento dos atores podem ocorrer especificamente em função de um determinado problema ou programa governamental. A ativação seletiva demanda a gestão estratégica dos atores e, conseqüentemente, da informação disponível na rede, permitindo acesso à informação especializada apenas dos atores que foram devidamente selecionados para atuar no âmbito de um determinado problema.

7.2 Enquadramento das relações

Após a ativação dos membros da rede é necessário desenvolver as bases para a interação, facilitando a formação de acordos e definindo arenas e procedimentos para interação dos atores. Assim como ocorre com a ativação, o enquadramento das interações deve ocorrer na fase formativa de uma rede, ou quando ela tem sua efetividade reduzida.

É atribuição da liderança da rede a iniciativa de estabelecer as bases para o enquadramento das interações, assim como cultivar, desenvolver e disseminar as bases que orientam esse enquadramento.

Uma preocupação constante é estabelecer garantias de que o envolvimento de um dos atores não será explorado de maneira oportunista pelos demais. Além disso, como se trata de

14. As funções mencionadas são, em grande medida, uma combinação das propostas de Kickert e Koppenjan (1999) e McGuire (2003).

atores heterogêneos, é óbvio que conflitos entre eles podem surgir e, portanto, é necessário haver procedimentos e arenas apropriadas para lidar com esses conflitos. Sem a garantia de que o oportunismo será evitado e na ausência de mecanismos de resolução de conflitos, os membros da rede podem perceber que os riscos de envolvimento são proibitivos. Para reduzir esses riscos, é necessário desenvolver um quadro de referência para interação que estabeleça bases institucionais para a cooperação. Esse enquadramento pode ser estabelecido de diferentes formas. Por exemplo, pode existir uma estrutura de liderança legítima que seja capaz de tolher o oportunismo. Alternativamente, pode ser necessária a formalização de um acordo, termo de compromisso ou até mesmo um contrato.

7.3 Intermediação

No exame da vertente analítica da abordagem das redes, destacou-se a importância e o potencial subjacente à força dos laços fracos e à presença de vazios estruturais. Ao mencionar esses pontos, enfatizou-se a possibilidade do surgimento de “intermediários”, que explorem esse potencial e auxiliem na articulação dos vários cliques que compõem a rede. O papel da intermediação está diretamente relacionado com essa perspectiva.

Redes de políticas públicas tendem a operar em um ambiente onde prevalecem organizações “fracamente acopladas”, com grande fragmentação e multiplicidade de atores heterogêneos, sendo que “vazios estruturais” e “laços fracos” são esperados. A importância da intermediação reside no fato de que ela resulta na reunião de diferentes recursos, informações, ideias e soluções que estão presentes na rede, mas que podem estar dispostos em “cliques” distintos, havendo um “vazio estrutural” entre esses elementos.

Como preconizado em modelos organizacionais do tipo “lata de lixo”, nesse contexto de organizações fracamente acopladas há a tendência de que problemas, soluções e atores evoluam de maneira relativamente independente¹⁵. Consequentemente, para que possa haver decisão é necessário que esses elementos estejam sincronizados. É nesse contexto que surgem os empreendedores de políticas públicas, ou seja, indivíduos dispostos a investir tempo e recursos em troca de políticas que revertam a seu próprio favor. Esses empreendedores não apenas encaminham soluções, mas também propõem novos problemas e, mais importante, articulam outros atores a coordenarem suas ações.

7.4 Facilitação e criação de consenso

A facilitação objetiva primordialmente o estabelecimento de condições que permitam a interação favorável e produtiva dos diferentes membros da rede no intuito da promoção dos objetivos preconizados na ação coletiva.

15. Ver Kingdon (1984) para uma discussão do Modelo de Múltiplos Fluxos, que discute a dinâmica da agenda governamental em um ambiente de ambiguidade e organizações fracamente acopladas.

A facilitação é fundamental porque a interação entre diferentes atores heterogêneos é quase sempre marcada por dificuldades de comunicação e por alto risco de conflitos. Nesse contexto, faz-se necessária a presença de um facilitador que organize a interação entre os atores, auxilie na comunicação, incentive a compreensão das diferenças de identidades e valores e viabilize a formação de consenso.

A facilitação envolve aspectos de natureza processual, como agendamento de reuniões, suporte para os encontros, gestão da informação e a comunicação interna e externa. Mas, além disso, envolve também o monitoramento da qualidade do diálogo e a tradução e adaptação de conceitos, a promoção de valores compartilhados, a redução da complexidade e da incerteza nos relacionamentos e outras iniciativas que possam promover o entendimento mútuo e a formação de consenso.

7.5 Mediação e arbitragem

Mediação e arbitragem são funções muito similares à facilitação e criação de consenso. No entanto, a mediação e arbitragem são fundamentalmente exercidas após o surgimento de conflitos, enquanto a facilitação e criação de consenso têm natureza preventiva, sendo exercidas antes que o conflito se estabeleça. A mediação é sempre exercida por uma terceira parte, normalmente a direção da rede. A decisão final para a resolução do conflito não cabe ao intermediador, mas sim às partes diretamente envolvidas.

8. A importância do ambiente das redes de políticas públicas

A análise das funções associadas à governança de redes de políticas públicas nos proporciona uma perspectiva importante dos pontos que os gestores devem levar em consideração na gestão dessas redes. Mas há outros elementos importantes que ainda não foram adequadamente analisados. Um dos que merece destaque especial diz respeito ao ambiente em que a rede se insere.

Conforme aponta McGuire (2003), fazendo alusão ao trabalho de Herbert Simon, a consecução dos objetivos de uma rede implica na adaptação dos vários ambientes internos da rede ao seu ambiente externo. E essa adaptação acontece de maneira idiossincrática, ou seja, o ambiente interno se adapta apenas a algumas características do ambiente externo. É, portanto, fundamental compreender que características seriam essas e como elas influenciam o ambiente externo à rede.

McGuire cita cinco características básicas do ambiente em que se insere uma rede e que podem afetar o seu desempenho. São elas:

Consenso sobre os objetivos – uma rede onde há consenso sobre os objetivos a serem perseguidos pelos seus membros tende a ser mais efetiva do que uma rede onde há ainda necessidade de definir e pactuar esses objetivos. Em uma rede com objetivos bem definidos e consensuais, os seus gestores dedicarão mais tempo à ativação da rede, ao enquadramento e à intermediação. Nas redes onde os objetivos não são claros, ou ainda não foram pactuados, seus gestores dedicarão mais tempo à facilitação, mediação e arbitragem.

Distribuição de recursos – as interdependências em uma rede ocorrem em função da distribuição de recursos entre seus membros. Os recursos incluem a distribuição da autoridade legal, recursos materiais, informação, expertise e experiência. A participação na rede deriva da quantidade de recursos disponíveis para cada ator. Se esses recursos são bem distribuídos entre uma vasta gama de atores, isso resultará em uma rede vasta. Se os recursos são concentrados em poucos atores, então a rede tende a ser mais restrita. Gestores de rede experientes sabem como os recursos são distribuídos e mobilizam esses recursos no momento mais adequado para a geração dos resultados preconizados pelo grupo.

Apoio político – O apoio político para atuação da rede e o apoio político obtido pelos membros da rede nas suas respectivas organizações são também fundamentais para o bom funcionamento da rede. Se os participantes de uma rede não possuem apoio das suas organizações ou da sociedade, então grande parte do esforço na gestão da rede será voltada para a obtenção desse apoio, muitas vezes em detrimento do exercício das outras funções.

Relacionamentos – Confiança e capital social são fundamentais para o bom funcionamento de uma rede. Se os membros de uma rede já interagiram no passado, conhecem bem um ao outro, então menos tempo precisa ser dedicado ao enquadramento e à intermediação do que numa rede formada por estranhos ou pessoas que interagem pela primeira vez.

Orientação em relação às políticas públicas – Se há um paradigma de políticas públicas compartilhado entre todos os atores e esse paradigma indica metas, objetivos, prioridades e instrumento, então o gestor da rede necessita gastar menos energia na formação de consenso sobre esses elementos fundamentais das políticas públicas. Por outro lado, se os membros da rede adotam diferentes paradigmas para orientar sua atuação, então o potencial de mobilização é reduzido e o risco de ocorrerem conflitos cresce bastante.

9. Expandindo a capacidade das redes de políticas públicas

Caracterizadas as funções básicas a serem desempenhadas com intuito de gerenciar os vários aspectos de uma rede e considerando os aspectos relacionados ao ambiente em que se insere uma rede, cabe examinar um último aspecto relacionado ao conjunto de estratégias e variáveis que podem ser utilizadas para o desenvolvimento de uma rede ou, mais especificamente, para aumentar a capacidade de uma rede.

A noção de capacidade de redes está associada normalmente com a quantidade de informação que essa rede é capaz de transmitir. No entanto, quando se fala de redes de políticas públicas, o conceito deve ser adaptado e o foco não é apenas no volume de informação transmitido, mas na capacidade de mobilizar atores na resolução dos problemas enfrentados pela coletividade. Em outras palavras, a questão envolve a capacidade da rede de resolver os problemas de ação coletiva, especialmente aqueles voltados para a cooperação, coordenação e comunicação entre atores, gerar os resultados esperados e sustentar essas ações ao longo do tempo.

Para diagnosticar a capacidade de governança das redes de políticas públicas, sugerimos analisar as seguintes dimensões: a) capital social; b) institucionalização; c) sustentabilidade; d) estrutura e instrumentos de coordenação; e) comunicação e f) informação e análise.

9.1 Capital social

O grau de governança de uma rede de políticas públicas depende da existência de capital social. Em outras palavras depende: (i) do estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre esses atores, (ii) de uma ampla participação nos processos decisórios e (iii) da transparência, fiscalização e responsabilização das ações.

March e Olsen (1989) sustentam que a melhor forma para entender as instituições é através dos valores dos seus membros. Estes valores criados ou reinterpretados por cada instituição guiam os comportamentos dos membros e, portanto, o seu próprio comportamento. Isto também é válido para as redes de políticas públicas, uma vez que a existência de valores comuns aos diversos membros e atores sociais que as compõem pode facilitar a coordenação das suas ações.

Algumas redes são mais integradas do que outras. Em alguns casos é possível tratá-las como uma única instituição. Noutras ocasiões, elas são tão pouco integradas que é difícil perceber seus membros como pertencentes a uma rede de políticas públicas.

9.2 Institucionalização

Uma rede de políticas públicas bem estruturada deve ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Para isto, algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação.

Mesmo as redes pouco integradas, ou seja, com baixo capital social, podem estar formalmente estabelecidas, enquanto outras redes dependem das relações informais entre seus membros. Redes formalmente institucionalizadas aparentemente podem dispor de maior grau de governança. Entretanto, um excesso de normas e formalidades pode dificultar a participação e a coordenação destas redes. A definição e institucionalização de procedimentos e arenas decisórias dependem muito mais do estabelecimento de rotinas e práticas sociais compartilhadas entre os atores da rede.

9.3 Sustentabilidade

Não raro as ações preconizadas por uma rede são interrompidas em função da troca de governos, mudanças ministeriais, reorganizações administrativas, interrupção de fluxo de recursos financeiros ou outros fatores externos. Em função disso, as redes estão sujeitas a um processo dinâmico, que requer contínua adaptação a transformações e a busca permanente de aperfeiçoamentos em sua forma de atuar. O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade. Ou seja, da capacidade de realizar ações contínuas e de longa duração.

9.4 Estrutura e Instrumentos de Coordenação

A concepção e implementação das ações numa rede implicam a existência de uma estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores. Algumas redes estabelecem secretarias de coordenação. Noutras redes, a coordenação das ações é realizada a partir de órgãos colegiados com ampla participação dos atores. Em qualquer dos casos, esta estrutura de coordenação deve gozar de legitimidade entre os atores da rede.

Além de legitimidade, a estrutura de coordenação de uma rede precisa dispor também de instrumentos adequados para o exercício de suas atividades. O grau de governança de uma rede de políticas públicas depende também da qualidade destes instrumentos. Planejamento, diretrizes e contratos de cooperação são alguns dos principais instrumentos de coordenação das redes.

9.5 Comunicação

A forma como se estabelece a comunicação entre os atores que compõem uma rede de políticas públicas é fundamental à tomada de decisões e à implementação das ações preco-

nizadas. Ou seja, o grau de governança de uma rede depende da qualidade das interações entre os atores.

A comunicação pode ser analisada em duas dimensões: (i) interna (entre os atores governamentais) e (ii) externa (entre o governo e a sociedade). A boa comunicação entre atores implica no intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais de consultas mútuas. Algumas redes estabelecem estruturas organizacionais dedicadas à gestão da comunicação entre os atores da rede e entre esses atores e a sociedade. Noutras redes, esta comunicação é feita espontaneamente pelos atores.

As redes de políticas públicas variam em função do grau de interdependência entre seus membros. Por definição, elas só podem existir se os atores envolvidos guardam determinado grau de interdependência. Entretanto, as formas de interação e comunicação interna e externa podem variar bastante.

9.6 Informação e análise

O planejamento e a implementação das ações demandam um fluxo de informações confiáveis e detalhadas sobre o tema e seus diferentes aspectos. Além disso, essas informações precisam ser analisadas e disseminadas em tempo hábil, de maneira a subsidiar o processo de tomada de decisão. Normalmente, para que esses objetivos sejam alcançados, é requerida uma estrutura especializada para geração e análise das informações. O grau de governança de uma rede de políticas públicas depende da qualidade e confiabilidade das informações disseminadas entre os atores.

10. Conclusão

O objetivo deste trabalho foi possibilitar uma introdução à abordagem de redes e alguns conceitos básicos que possam auxiliar na gestão de redes de políticas públicas. Com esse propósito, procuramos apresentar uma revisão de parte da literatura que examina esses aspectos, proporcionando, assim, um ponto de partida para uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema e para a condução de trabalhos de natureza empírica que possam ocasionar, entre outras coisas, uma melhor compreensão das diferentes práticas de gestão de redes no Brasil, assim como gerar recomendações voltadas para a gestão de redes de políticas públicas específicas.

11. Referências

- BRANDES, U.; KENIS, P.; RAAB, J.; SCHNEIDER, V.; WAGNER, D. Explorations into the Visualization of Policy Networks. *Journal of Theoretical Politics*, ano. 11, n. 1, p. 75-106. 1999.
- BRITTO, J. Cooperação Interindustrial e Redes de Empresas. In: D. KUPFER; L. HASENCLEVER, *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil* (. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2002. p. 345-388.
- BURT, R. *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- BURT, R. *Brokerage & closure: an introduction to social capital*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, ano.78, n. 6, p. 1360-1380. 1973.
- GRANOVETTER, M. . The impact of social structure on economic outcomes. *Journal of Economic Perspectives*, ano 19, 2005, p. 33–50.
- KICKERT, W.; KOPPENJAN, J. Public management and network management: an overview. In: W. Kickert; E.-H. Klijn; J. Koppenjan, *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications, 1999, p. 35-61.
- KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. Introduction: a management perspective on policy networks. In: W. J. Kickert; E.-H. Klijn; J. F. Koppenjan, *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications, 1999, p. 1-13.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policy*. Boston: Little Brown, 1984.
- MCGUIRE, M. Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, ano 62, n. :5, 599-609. 2002.
- POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: N. Smelser; R. Swedberg, *the handbook of economic sociology* princeton: Princeton University Press, 1994, p. 368-402.
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, v.5. n.1, 29-58. 2005
- SCHNEIDER, V.; WERLE, R. Policy networks in german telecommunications domain. In: B. Marin; R. Mayntz, *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations* Boulder/Frankfurt: Westview Press and Campus Verlag, 1991. p. 97-137.
- SCOTT, J. *Social network analysis: a hanbook*. London: Sage Publications, Inc, 2000.
- THELEN, K. Institutional change in advanced political. *British Journal of Industrial Relations*, v.47, n. 3, p. 471–498. 2009.