

Redes de políticas públicas e sua análise

Autores: Klaus Frey; Manoel Camillo Penna; Sérgio Czajkowski Jr.

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo principal averiguar o potencial da abordagem de análise de redes para o estudo das políticas públicas municipais, sobretudo no que diz respeito à compreensão das transformações das estruturas institucionais e das dinâmicas políticas. O trabalho está dividido em cinco temas principais. Em primeiro lugar, será discutida a importância da concepção de rede para as políticas públicas, com ênfase na governança urbana. Em segundo lugar, faremos um resgate sucinto do percurso do conceito de rede em diversas áreas de conhecimento, enfocando sua relevância nas ciências sociais e, sobretudo, no estudo das políticas públicas. Em terceiro lugar, discutiremos alguns fundamentos teórico-conceituais da análise de políticas públicas, com ênfase nas diferentes abordagens do neo-institucionalismo. Em quarto lugar, serão apresentados os fundamentos metodológicos e conceituais do método de análise de redes sociais, para na sequência discutir sua aplicabilidade para a análise de políticas públicas. Pretende-se com esta proposta fundamentar conceitualmente uma abordagem metodológica de análise de políticas públicas em processos de governança urbana.

1. Governança urbana na sociedade em rede

Analisando-se a atual conjuntura mundial, percebe-se que se vive num momento histórico em que as mudanças se processam num ritmo cada vez mais frenético e intenso. Com o advento de novas tecnologias, bem como da crescente urbanização do mundo contemporâneo, percebe-se uma sociedade caracterizada por “saltos paralelos rumo a um planeta mais urbanizado e uma sociedade cada vez mais baseada na rapidez dos fluxos de informação” (GRAHAM, 1996, p. 1), fazendo com que “a vida urbana parece mais volátil e acelerada, mais incerta, mais fragmentada e mais difícil de entender hoje do que em qualquer outro momento desde o final do século passado” (GRAHAM, 1996, p. 3). Ou seja, os avanços tecnológicos trouxeram consigo um sentimento de maior aceleração do tempo, o qual redundou, inclusive, em alterações nas relações sociais, cujas consequências ainda não foram completamente elucidadas.

A Sociedade da Informação representa, de um lado, uma ameaça ao questionar práticas e processos habituais diante de um mundo crescentemente acelerado e dinamizado através das novas tecnologias, de outro, representa um novo potencial de mudança social, inclusive no sentido de uma possível maior autonomia e capacidade de ação na busca de um desenvolvimento mais sustentável. A informação, segundo Dowbor (2005), é um instrumento fundamental na promoção da qualidade de vida, para tornar sustentáveis processos de transformação e para garantir transparência na atuação das empresas, poderes públicos e de outras organizações sociais; é “una condición clave para la construcción de procesos democráticos de tomas de decisión” (p. 134).

É por isto que não há como negar que, através dos benefícios advindos com as novas tecnologias, os Estados podem formatar políticas que possibilitem uma melhor inserção das pessoas nos processos decisórios, porquanto a complexidade social imporá, de forma incessante, “o aprimoramento de novas técnicas voltadas ao atendimento comunitário” (LOIOLA e MOURA, 1997, p. 62), devendo os gestores enxergar as redes como uma ferramenta adicional de mobilização em favor dos interesses da comunidade. As novas potencialidades da gestão em rede são, portanto, diretamente relacionadas à “revolução digital” e à disseminação das novas tecnologias da comunicação nas organizações (GOLDSMITH; EGGERS, 2004, p.17).

Além do mais, segundo Borja (1997), o atual momento histórico é marcado, dentre outros fatores, por uma maior “descentralização política, pela revalorização das esferas e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não são satisfeitas por respostas estatais” (p. 98). A população, neste contexto, deixa de ser vista como uma mera receptora de políticas públicas, passando a ocupar, cada vez mais, um papel privilegiado no que se refere a sua aceção como uma importante fonte de informações, ao mesmo tempo em que passa a ser vista como um relevante ator em prol da consolidação de políticas públicas que visem o seu bem-estar.

Para Loiola e Moura (1997), diante deste quadro é que surge a necessidade de se promover uma articulação mais atuante entre os atores públicos e os privados. Para tanto se faria necessária a criação de uma “rede de informações local” (p. 57), impulsionada por um centro, o qual permitiria articular os diversos atores do Estado e da sociedade civil em torno de uma ação pública integrada e benéfica a todos. Impõe-se, de toda forma, como peça fundamental deste processo de formação de redes, a instalação de “canais que assegurem os fluxos de mão-dupla, através dos quais a comunidade possa demandar” (LOIOLA e MOURA, 1997, p. 76) e uma maior interatividade possa ser alcançada. Pois, somente com a proliferação de vias democráticas de participação é que a sociedade civil poderá realmente exercer o seu papel de co-gestor das políticas públicas nas cidades.

O Estado está diante do desafio de encontrar novas formas de gerenciar as suas incumbências, sobretudo no sentido de promover uma gestão de cunho mais participativo e democrático. Tais medidas tendem a fazer com que o Estado passe a nortear a sua ação, em relação às políticas públicas, não mais a partir de uma noção puramente *tecnocrática e autoritária*, passando a ampliar os processos participativos para estimular uma prática de permanente interação com os cidadãos e suas representações organizacionais. A governança urbana ou interativa (FREY, 2004) deve ser entendida como uma tentativa do Estado de romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil, bem como do próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Neste sentido “*governança*” é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo “(FISCHER *et al*, 1997, p. 19)”.

2. O conceito de redes e experiências de sua aplicação

a. O conceito de redes e suas múltiplas acepções

Tomando-se como ponto de partida a Sociedade de Informação percebe-se a importância cada vez mais acentuada do conceito de redes tanto no debate teórico quanto na vida contemporânea nas suas diferentes dimensões. Seja na estrutura da sociedade, onde “as funções e os processos dominantes na era da Informação estão cada vez mais organizados em torno de redes” (CASTELLS, 1999, p. 497), seja no plano técnico-operacional, “onde o termo rede denota comumente a idéia de fluxo e de circulação” (LOIOLA; MOURA, 1997, p.55), o conceito vem ganhando aceitação, se disseminando nas mais diversas áreas do saber. Conforme Musso (2004), “hoje, a noção de rede é onipresente, e mesmo onipotente em todas as disciplinas” (p.17).

Encontram-se exemplos da utilização do conceito nas mais diversas disciplinas. Nas engenharias, o conceito tem sido amplamente empregado como artefato operacional, contribuindo para realizações de grande impacto para a sociedade, como as redes de abastecimento de água e energia elétrica, as redes de telecomunicações, e a própria Internet (GRAHAM, 1996; CASTELLS, 2001). Com o advento da Internet, decorrente do aprimoramento das redes de telecomunicações e da tecnologia da informação, percebeu-se, por exemplo, que as “telecomunicações são de fato responsáveis por estender de uma ponta à outra do mundo, as possibilidades de contato amigável, de transações contratuais, de transmissões de saber, de trocas de conhecimentos, de descoberta pacífica das diferenças” (LÉVY, 1999, p. 14). No estudo das organizações, o conceito aparece associado às novas formas de estruturação e gestão do trabalho, como resultado do questionamento quanto à eficácia das estruturas burocráticas e hierárquicas no atual cenário empresarial; também ao fato das organizações estarem inseridas em um complexo sistema de interações onde participam de um ambiente pelo qual são permanentemente afetadas e ao qual ao mesmo tempo afetam (CÂNDIDO; ABREU, 2000).

O significado múltiplo da noção de rede parece parte do seu ‘sucesso’ enquanto referencial nas diferentes disciplinas científicas, porém, como argumenta Musso (2004), “lança a dúvida sobre a coerência do conceito” (p.17). Devido a sua onipresença, o conceito tem sido usado em múltiplas circunstâncias, com significados distintos. Percebe-se em muitos casos, que o conceito tem sido usado como um sinônimo de sistema, sem realmente introduzir na abordagem investigativa, seja na análise ou na síntese, os elementos que fazem da rede uma abordagem diferenciada. Usar o termo rede como sinônimo de sistema não é suficiente para alterar a abordagem investigativa, existindo assim a necessidade de se definir com precisão o conceito, seu contexto de utilização e finalidade.

Inúmeros estudos têm procurado entender a questão das redes e sua onipresença, procurando identificar o seu significado mais amplo e apontar a multiplicidade das suas aplicações. Loiola e Moura (1997) identificam diversos sentidos de rede, partindo da noção de entrelaçamento de fios e formação da malha e sua analogia com as concepções nas ciências tecnológicas, organizacionais e sociais, passando por outros sentidos, que incluem armadilha, instrumento de proteção, instrumento de sustentação, e marco divisório entre concorrentes (LOIOLA ; MOURA, 1997). O conceito também representa a idéia de fluxo e de circulação das redes de comunicação, de transportes, de energia e de telecomunicações e também é apontado como pedra angular das transformações da sociedade contemporânea,

principalmente com a aceleração dos meios de comunicação e da Internet. Manuel Castells (1999) ressalta a relevância do conceito de rede como princípio estruturador da vida social na emergente sociedade em rede e do novo modo de desenvolvimento ligado à economia da informação (CASTELLS, 1999). A percepção do conceito em sua forma mais geral permite esta multiplicidade de interpretações e aplicações, resultante de sua surpreendente plasticidade, “que pode revestir formas diversas: um estado, seu inverso e a passagem de um ao outro” (MUSSO, 2004, p.25).

Ao propor uma definição para rede, Musso (2004) leva em conta a evolução histórica do conceito e suas diversas formulações filosóficas, contemplando as suas particularidades, e posicionando o conceito de rede com relação ao de sistema. Considera a estrutura da rede como sendo composta por elementos em interação, onde os elementos são os nós da rede, conectados entre si por ligações, formando um conjunto instável, apontando a instabilidade temporal da estrutura, e ressaltando que sua variabilidade obedece a alguma regra, havendo por isso a possibilidade de ser modelada.

“A rede é uma estrutura composta de elementos em interação; em sua dinâmica, ela é uma estrutura de interconexão instável e transitória; e em sua relação com um sistema complexo, ela é uma estrutura escondida cuja dinâmica supõe-se explicar o funcionamento do sistema” (Musso, 2004, p. 31).

b. Redes sociais

O conceito de rede foi sendo paulatinamente absorvido pelas ciências sociais, permitindo que muitas das análises, em geral de cunho interdisciplinar, fossem desenvolvidas nesta área do saber. Como exemplo, poder-se-ia mencionar o caso de Blanchard e Horan (1998) que fazem um estudo que contempla as relações existentes entre o capital social e as comunidades virtuais; Maloutas e Malouta (2003) que promoveram uma análise que relaciona a coesão presente nas redes com a questão da governança; Loiola e Moura (1997), Goss (2001) e Marques (2003) cujo objeto de seus estudos são as redes de políticas públicas e seus respectivos impactos na sociedade; Teixeira (2001) que faz um balanço da Globalização e seus impactos no potencial de participação da sociedade civil a partir das redes; ou ainda Funk (1999) e Dowbor (2005) que relacionam o potencial informativo das redes em prol do desenvolvimento sustentável.

O conceito de rede aplicado às ciências sociais refere-se, de modo geral, a uma abordagem que coloca em evidência os processos interativos entre indivíduos a partir de suas relações, que é considerado por muitos como um conceito central na análise dos processos estruturadores da sociedade, que fornece a chave para o entendimento dos fenômenos sociais (FONTES, 1997). O espectro de aplicação do conceito é amplo, e Loiola e Moura (1997) evidenciam quatro campos de estudos relacionados a redes em ciências sociais: interpessoal, dos movimentos sociais, do estado/políticas públicas e da produção/circulação. O foco no indivíduo é considerado no campo interpessoal onde a rede se constitui por meio de interações pessoais que ocorrem a partir de interesses compartilhados e situações de convivência, enquanto que os demais campos consideram grupos sociais. No campo dos movimentos sociais, a rede se forma por relações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações e/ou movimentos reivindicatórios, enquanto que as formas de articulação entre agências governamentais e os arranjos de

governança fazem parte do campo do estado/políticas. Finalmente, no campo da produção/circulação as redes representam as novas formas de estruturação das empresas e do mercado que rompem os princípios de interação hierárquicos tradicionais (LOIOLA; MOURA, 1997). Mesmo sendo o conceito também aplicado às reestruturações ocorridas no mundo empresarial, ele é interpretado como uma forma de coordenação social intermediária ou até alternativa aos princípios organizacionais do mercado e da burocracia, tendo a confiança mútua e a cooperação como mecanismo de coordenação ao lugar do mecanismo de preço ou das ordens administrativas (Kenis e Schneider, 1991, p.41; TAYLOR, 2003, p.47; FREY, 2003).

Nas ciências sociais a rede social é interpretada como uma estrutura composta de elementos em interação, um conjunto de atores (nós) que se interconectam através de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e independentes (ligações). Os atores envolvidos compartilham interesses em comum, e são determinados, juntamente com as relações da rede, pelo processo social que se quer representar. A abordagem de redes sociais parte do princípio de que o homem é um ser social que mantém diversos tipos de relacionamentos e interações com outras pessoas. Retomando a definição de Musso (2004, p.32), a rede é “uma estrutura escondida cuja dinâmica supõe-se explicar o funcionamento do sistema”, e a rede social aparece para revelar a estrutura escondida e desvendar o funcionamento do sistema.

Diversas definições de redes sociais foram formuladas ao longo dos últimos anos, nas quais as relações são identificadas como o principal elemento comum. Por exemplo, segundo Loiola e Moura (1997), as redes sociais denominam “as múltiplas relações tecidas a partir das associações coletivas” (p.55), para Fleury (2002b) são “estruturas multicêntricas que compreendem diferentes atores, organizações ou nós, ligados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada” (p.223), para Marteleto (2001), enfim, representam “um conjunto de participantes autônomos, que unem idéias e recursos em torno de valores compartilhados” (p. 72). Destaca-se, ainda, a definição proposta por Emirbayer e Goodwin (1994).

Uma rede social é um dos muitos conjuntos possíveis de relações sociais de um conteúdo específico, por exemplo, relações comunicativas, de poder, afetuosas, ou de troca, que ligam atores no interior de uma estrutura social maior (ou rede de redes). A unidade relevante de análise não precisa ser uma pessoa individual, mas pode ser também um grupo, uma organização, ou ainda, uma “sociedade” inteira (isto é, uma rede limitada territorialmente de relações sociais); qualquer entidade que esteja conectada a um conjunto de outras entidades, também o será. (EMIRBAYER ; GOODWIN, 1994, p. 1417, tradução livre).

c. Redes de políticas públicas e de governança

Cabe finalmente avaliar as redes sociais no contexto das políticas públicas, hodiernamente marcado pela descentralização e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas não satisfeitas por respostas do Estado (BORJA, 1997), no qual a sociedade deixa ter um papel passivo passando a ocupar um papel relevante na formulação e implementação de políticas públicas em arranjos inovadores de governança. Aqui o

fenômeno (redes) se expressa através das chamadas redes de política, que identificam um conjunto de relações relativamente estáveis e continuadas, que mobiliza e agrupa recursos dispersos, de modo que a ação coletiva possa se organizar na direção da solução de uma política comum (KENIS e SCHNEIDER, 1991, citado por BÖRZEL, 1998, p.260). Esta visão reflete uma mudança na relação entre Estado, que conduz a novas tendências em direção à gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor (FREY, 2003).

Novos arranjos institucionais relativos à prática de gestão estão sendo propostos no que se refere mais particularmente às políticas sociais. Aqui a rede está sendo vista como “a solução adequada para administrar políticas e projetos onde recursos são escassos, os problemas são complexos, e existem muitos atores interessados” (FLEURY, 2002b, p. 224). Diante deste quadro, Loiola e Moura (1997, p.57) identificam a necessidade de se promover uma articulação mais atuante entre os atores públicos e os privados, fazendo-se necessária a presença de uma rede de informações local, impulsionada por um centro, a qual permite articular os diversos atores do Estado e da sociedade civil em torno de uma ação pública integrada e benéfica a todos.

3. Fundamentos conceituais para a análise de políticas públicas a partir da abordagem de rede

Como ressaltamos em trabalho anterior (Frey, 2000), as abordagens tradicionais da análise de políticas públicas partiram, em geral, do pressuposto de que “policies determine politics” (Lowi, 1972: 299). Portanto, costumaram dar maior atenção à análise dos conteúdos das políticas (policy), em detrimento às instituições e aos elementos estruturais da política (polity). Estas, em geral, eram consideradas dadas e as expectativas eram de que as características dos próprios programas acabariam determinando o êxito ou fracasso das políticas públicas. No contexto dos países em desenvolvimento, no entanto, caracterizados por uma maior “fluidez institucional” (Couto, 1998), tais pressupostos não pareciam mais convincentes, uma vez que as supostamente melhores propostas programáticas costumaram esbarrar nas limitações institucionais dos países em desenvolvimento. É por isso que, sobretudo nos anos 1960 e 70, eram grandes as expectativas de que estratégias de *Institution Building* e *Institutional Development*, desenvolvidas e enfaticamente defendidas pelas agências internacionais de cooperação, contribuiriam para aumentar a governabilidade e a eficiência da *'development administration'* nos países do 'terceiro mundo' (Goldsmith, 1992). Mas também no caso brasileiro específico, e no que diz respeito à consolidação da democracia, percebemos expectativas no tocante à possibilidade de “uma situação em que instituições públicas solidamente constituídas possam colocar freios e contrapesos efetivos tanto à volatilidade da opinião pública quanto ao abuso de poder do Estado e dos interesses privados” (Schwartzmann, 1988, p.24). Tomando as três dimensões da política – policy (conteúdo: programas e planos) - politics (processo e estilo político) - polity (instituições e ordem política) – como referencial conceitual, podemos tentar criar um referencial analítico com o objetivo de demonstrar o potencial da análise de redes para as análises de políticas públicas.

Enquanto as abordagens do behaviorismo, pensamento dominante da ciência política norte-americana dos anos 50 e início 60 e desafiando a teoria política tradicional de caráter normativo – incluindo aqui o institucionalismo tradicional que no caso de Schelsky (1970) assume até caráter de um modelo geral de progresso –, enfatizam a necessidade de observação dos atores políticos no exercício direto da ação política como elemento explicativo primordial (Chazel, 1995, p.218) e com isso valorizam sobremaneira o comportamento individual e as personalidades dos atores políticos no processo político (Hartmann 1997, 164), dando com isso ênfase na variável *politics* –, o neo-institucionalismo redireciona seu interesse para as instituições (*polity*), mesmo não mais explicando *tudo* com o fator institucional e, além disso, reconhecendo contextos específicos com maior ou menor força explicativa da variável ‘instituições’ (Beyme, 1992, p. 72). Neste sentido, o neo-institucionalismo se torna mais promissor para o contexto de democracias institucionalmente pouco consolidadas, uma vez que o contexto de fluidez institucional exige uma atenção particular para as complexas inter-relações entre ‘*polity*’, ‘*politics*’ e ‘*policy*’ para assim poder apreender de forma mais consistente esta “interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas” (Frey, 2000, p.252).

O’Donnell (1996) salienta que as correntes de pensamentos pautadas no institucionalismo sempre procuraram desenvolver análises cujo ponto de partida eram a relevância preponderante das instituições para a explicação dos processos políticos. Tal ponto de vista, aos poucos, necessitou ser aperfeiçoado pois se constatou, por exemplo, que quando se estudava as democracias mais novas com as latino-americanas, estas em geral eram dotadas de todas as instituições necessárias a sua caracterização como países democráticos ou como poliárquicas, no entanto, o processo de institucionalização se revelou ‘incompleto’, cabendo às chamadas instituições informais como o clientelismo, o patrimonialismo e fisiologismo papel fundamental na intermediação de interesses políticos. Tais países, portanto, teriam “algumas semelhanças de família com as democracias solidamente estabelecidas, mas não dispõem de alguns dos atributos destas últimas, ou esses atributos só têm uma existência precária” (O’DONNELL, 1996, p. 5).

Enquanto as abordagens institucionalistas tradicionais se dedicaram ao desenvolvimento de macro-teorias políticas, atribuindo às instituições e ao grau de sua consolidação a causa decisiva para explicar a *performance* de um dado sistema político-administrativo; o neo-institucionalismo relativiza este papel preponderante das instituições – formais – em basicamente dois sentidos, sendo estas adequações de relevância para sua aplicabilidade em democracias pouco consolidadas. Em primeiro lugar, amplia o conceito de instituições para significados e práticas compartilhados (MARCH; OLSEN, 1994, p.250), possibilitando com isso a inclusão da “outra institucionalização”, da qual fala O’Donnell referindo-se às instituições “informais” e sua força decisiva nas democracias recentes; em segundo lugar, reconhece um papel importante dos atores políticos e da variável ‘*politics*’ e interpreta as estratégias políticas como sendo condicionadas pelas próprias estruturas político-institucionais, inclusive pelos valores e padrões de comportamento dominantes nas respectivas sociedades. Este ponto de vista parece mais compatível tanto com a pesquisa empírica quanto com as teorizações acerca das jovens democracias. Na concepção da “democracia delegativa” de O’Donnell (1991), por exemplo, o papel preponderante dos Presidentes, Governadores e Prefeitos na política se

deve tanto às instituições do sistema presidencialista que privilegia o chefe do executivo frente aos demais poderes, quanto à predominância das tradicionais práticas informais da política, sobretudo o clientelismo, patrimonialismo e até a corrupção, que condicionam a dinâmica do processo político.

Segundo Hall e Taylor (2003, p.193), é possível identificar três escolas de pensamento do neo-institucionalismo, enfocando ou a dimensão histórica ou a sociológica ou, ainda, o princípio da escolha racional. Na sequência, abordaremos estas três linhas de pensamento de forma sucinta e com ênfase no conceito de instituição adotado e na maneira como está sendo interpretada a relação entre as instituições (polity) e os comportamentos ou estratégias políticas (politics) na produção de políticas públicas. Esta indagação pretende contribuir para averiguar o potencial do neoinstitucionalismo para a análise de redes políticas.

No *institucionalismo histórico* as instituições são ainda predominantemente identificadas com as organizações formais, com as convenções e regras por estas produzidas, bem como com seus procedimentos habituais de funcionamento. A abordagem é limitada em relação ao seu potencial explicativo para situações decisórias específicas, no entanto, bastante valiosa nas suas explicações no que tange a contribuição das instituições – das assimetrias de poder, dos valores e idéias históricas nelas contidas – para a compreensão de determinadas situações políticas. De acordo com Hall e Taylor (2003), podemos distinguir duas perspectivas diferentes do institucionalismo histórico. Na perspectiva ‘calculadora’, considera-se o comportamento humano como sendo determinado, basicamente, pelo cálculo estratégico de atores preocupados na maximização de seus benefícios; no entanto, as instituições – entendidas de forma ampla – proporcionam subsídios importantes ao indivíduo que costuma incluí-las nos seus cálculos utilitários, sobretudo no que diz respeito às expectativas referentes às prováveis re(ações) dos demais atores envolvidos. Já na perspectiva ‘cultural’, as instituições não apenas incidem sobre o cálculo estratégico do indivíduo, mas “também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação” (p.198). O indivíduo recorre a modelos morais e cognitivos, fornecidos pelas instituições, que podem levá-lo a abandonar atitudes puramente utilitárias. De qualquer modo, trata-se de um elemento fundamental para a compreensão de formações de redes, onde a busca de interesses particulares parece ir acompanhada com o estabelecimento de relações de confiança e de cooperação, como veremos mais adiante.

Comparado com a complexidade do institucionalismo histórico que permite uma leitura ampla integrando nas análises do desenvolvimento histórico das instituições, além das preferências dos atores, as assimetrias de poder, bem como as idéias e crenças, o *institucionalismo da escolha racional* apresenta uma concepção mais reducionista do comportamento individual ou corporativo, sendo este orientado exclusivamente pelas preferências e gostos dos próprios agentes. Dentro desta perspectiva, somente arranjos institucionais podem evitar os habituais dilemas da ação coletiva; eles incidem sobre a ação individual no sentido de influenciar as expectativas dos indivíduos relativas ao provável comportamento dos demais atores. Ao focar as interações estratégicas em determinadas situações políticas, esta abordagem se revelou útil para a análise de negociações concretas em situações de conflito. Comportamentos cooperativos apenas são possíveis dentro desta perspectiva analítica como resultado de acordos voluntários que buscam equilibrar os

diferentes interesses em jogo. Atitudes contrárias aos interesses individuais, por exemplo, em função de valores ou conceitos morais não são compatíveis com esta abordagem, já que o indivíduo é considerado mero maximizador de satisfação referente às suas preferências, revelando com isso “uma imagem relativamente simplista das motivações humanas” (HALL; TAYLOR, 2003, p.213). A relevância das instituições em situações políticas é, portanto, restrita; o comportamento político se explica basicamente a partir da intencionalidade humana, entendida enquanto cálculo estratégico, ao passo que pouca relevância é atribuída às estruturas institucionais. Entendemos que a abordagem é limitada para a análise de processos complexos da elaboração e implementação de políticas públicas e na busca da compreensão das inter-relações entre policy, politics e polity, mesmo apresentando um valor explicativo significativo para a análise de processos específicos de negociação.

Por fim, o *institucionalismo sociológico* apresenta o conceito mais complexo de instituições, “incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas e símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p.209) Os neo-institucionalistas ligados à vertente sociológica defendem que não haveria meios que fizessem com que uma instituição pudesse ser estudada sem que os elementos culturais também fossem levados em consideração. Tanto que, segundo estes, as formas e procedimentos institucionais deveriam ser considerados como “práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207), fazendo com que a partir deste ponto de vista se promova o rompimento da dicotomia existente entre as noções de *instituições* e de *cultura*. Esta distinção entre explicações institucionais e culturais é fundamental nas concepções tradicionais da ciência política, uma vez que a variável cultural é sendo tratada como fator exógeno ao sistema política, relevante para a compreensão de certas situações políticas, mas considerado fora do alcance da ação política que sempre teve seu foco nas possibilidades de mudanças institucionais. Já nas concepções contemporâneas de condução de políticas públicas, como no conceito de “governança interativa” (KOOIMAN, 2002; FREY, 2004), advoga-se de que a governança pública não deve se restringir a medidas estruturais para dinamizar os processos participativos, mas que é preciso levar em consideração às novas possibilidades dos governos influenciarem, no nível intencional, os padrões normativos da política com o objetivo de criar as condições intencionais necessárias para mobilizar apoio às políticas e garantir legitimidade democrática. A necessidade de adoção de um conceito ampliado de instituições, neste sentido, não é apenas uma exigência ontológica, mas representa uma adequação imprescindível do ferramental analítico à complexidade de sistemas de governança em rede e de redes de políticas públicas cada vez mais presentes nas sociedades contemporâneas.

4. Análise de redes sociais: fundamentos metodológicos e conceituais

Um dos objetivos fundamentais deste artigo é demonstrar o potencial da metodologia de análise de redes sociais para a análise de políticas públicas. A prática da análise de redes políticas tem sido a predominância de análises qualitativas sobre o

funcionamento de tais redes na elaboração e implementação de políticas públicas e em processos de governança (BÖRZEL, 1998; WEYER, 2000). No Brasil, somente recentemente surgiram os primeiros estudos aplicando esta metodologia em estudos de políticas públicas (Marques, 2000 e 2003). Para uma avaliação mais adequada do potencial da metodologia nas ciências políticas é indispensável recorrer à prática da análise de redes sociais nos estudos sociológicos, onde é aplicado nos mais variados campos.

A análise de redes sociais refere-se à avaliação de processos sociais baseada na adoção da concepção de rede, isto é, a partir da escolha do pesquisador de uma ferramenta de análise específica que permite apreender fenômenos e processos sociais a partir da visualização e representação, inclusive de forma gráfica, das estruturas em rede que determinam a dinâmica de tais fenômenos e processos. Esta abordagem parte do princípio de que fenômenos e processos sociais podem ser avaliados a partir dos padrões de relação estabelecidos entre os atores presentes em uma esfera da sociedade e coloca em evidência a organização das ações dos indivíduos em função de processos de socialização e mobilização suscitadas pelo desenvolvimento das redes (MARTELETO, 2001).

A análise de redes sociais inclui métodos e modelos para a análise das informações que descrevem os relacionamentos em estruturas sociais, e parte do pressuposto fundamental que as relações existentes entre os atores influenciam o processo social, isto é, atrela-se relevância à estrutura das redes como elemento explicativo dos processos de organização social. Esta idéia, defendida por grande parte dos autores, é visível por exemplo na avaliação de Wellman: “a análise de redes sociais parte do princípio de que o problema central dos estudos sociológicos é a noção de estrutura”, colocando grande “ênfase na análise dos condicionantes estruturais da ação” (WELLMAN, 1983, citado por FONTES e EICHNER, 2004, p.7). Da mesma forma, segundo Marques (2003), nas redes sociais os padrões de relação “constituem redes de diferentes tipos de vínculo em constante transformação, que se apresentam para os atores sociais tanto como constrangimento quanto como possibilidade, induzindo o comportamento dos atores e suas estratégias, e informando os seus projetos e visões sobre o setor da sociedade” (p. 153).

Neste sentido, a metodologia da análise de redes se propõe a cumprir uma papel de intermediação entre macro- e micro-abordagens da sociologia, entre teorias de estruturas e teorias de ação, entre o imperialismo de supostas obrigações coletivas e o relativismo de liberdades individuais (JANSEN, 2003; MARTINS, 2004).

Os métodos e modelos da análise de redes sociais se desenvolveram nos últimos 50 anos, como parte integral de avanços na teoria social, incluindo a pesquisa empírica, e tendo por base a matemática formal e estatística (WASSERMAN e FAUST, 1994). Os analistas de redes, como são chamados os adeptos da metodologia, definem a análise de redes sociais, “não como uma teoria social, mas sim como um paradigma ou perspectiva” (BURT, 1980, citado por Emirbayer e Goodwin, 1994, p. 1412), a partir do qual a estrutura dos relacionamentos pode ser colocada em evidência. Na mesma linha, Marteleto (2001) concorda com a não existência de uma teoria de redes sociais. Mesmo não a considerando como uma teoria social, Emirbayer e Goodwin (1994) avaliam que “a análise de redes sociais é baseada em premissas e pressuposições teóricas básicas” (p.1414), que são seguidas pela maioria dos adeptos. Ressaltam que “a análise de redes não é uma teoria

formal ou unitária que especifica leis distintivas, proposições, ou correlações, mas uma estratégia genérica para investigar a estrutura social” (p. 1414). Já para Jansen (2003) a análise de redes sociais é um instrumento “de ligação de teorias de atores ou de ação com teorias referentes a instituições, estruturas e sistemas” (p.11) o que representaria justamente o seu potencial de integração entre micro- e macro-abordagens das ciências sociais.

De qualquer forma, a característica mais determinante da análise de redes sociais com relação a outros métodos usados em ciências sociais é o foco no relacionamento. Seus métodos são usados para estudar ou testar teorias associadas a informações relacionais de um conjunto de atores. Devido ao foco no relacionamento, os dados que são usados em análise de redes sociais são diferentes dos dados usados em outros métodos de ciências sociais e comportamentais. O ponto de partida da análise de redes é o que Emirbayer e Goodwin (1994, p.1414) chamam de “imperativo anticategorial”, ou seja, os fenômenos sociais e políticos devem ser analisados à luz dos padrões de relação entre indivíduos, e não somente em termos de atributos que definem as qualidades dos atores, independentes do contexto relacional no qual são inseridos. O fato da unidade de análise não ser mais os indivíduos, leva Marques (2003) a avaliar que são necessárias, de um lado, uma nova postura metodológica no que diz respeito aos processos de coleta e tratamento de dados e, de outro, uma adequação dos métodos estatísticos de análise quantitativa tradicionais. Do mesmo modo, Fontes e Eichner (2004, p.7) questionam a possibilidade dos métodos quantitativos tradicionais baseados em amostragens e largamente utilizados para extrair informações de atributos de casos individuais, possam ter sucesso quando se trata de levantar informações sobre os parâmetros relacionais que caracterizam redes sociais.

Novos métodos foram desenvolvidos para estudar estruturas de relacionamentos, e a abordagem da análise de redes sociais é visto como uma alternativa ao “*mainstream*” das pesquisas quantitativas na sociologia, que usam os métodos estatísticos tradicionais (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). Os analistas de rede desenvolveram suas idéias procurando representações formais (matemáticas ou algorítmicas) de conceitos sociológicos, tais como estrutura social, posição social, centralidade, *status* e coesão. A maior parte dos métodos de análise de redes sociais fornece definições formais, fundadas em conceitos matemáticos, de propriedades estruturais de redes envolvendo atores e grupos e subgrupos de atores. Muitas das medidas estruturais e dos conceitos da análise de redes sociais nasceram de *insights* de pesquisadores que procuravam descrever fenômenos sociais empíricos, tendo por motivação os conceitos fundamentais da teoria social.

O potencial da abordagem metodológica como ferramenta analítica nas diversas disciplinas das ciências sociais e humanas é reconhecido por diversos autores. Segundo Marques (2003), “a análise de redes sociais pode ser usada para reproduzir os padrões de relação dos indivíduos para tentar compreender sua influência sobre vários fenômenos sociais e políticos. Essa utilização da metodologia de análise de redes sociais leva à reconstituição analítica destas redes, iluminando a sua influência sobre inúmeros processos.” (p. 153). Fontes e Eichner (2004, p.10), por sua vez, avaliam “que seria possível encontrar uma relação entre o padrão organizativo das redes sociais e as práticas dos atores que nelas estão inseridos. A análise de redes poder-nos-ia fornecer importantes subsídios para o esclarecimento de padrões de sociabilidade”. Entretanto, tendo em vista a necessidade, no âmbito da análise de políticas públicas, entender as interrelações entre as

dimensões ‘politics’ e ‘polity’ na produção coletiva de ‘policies’, é fundamental indagar como a análise de redes sociais, mesmo tendo o foco de análise nas estruturas institucionais, se propõe a levar em conta o comportamento e os processos sociais. Emirbayer e Goodwin (1994) sugerem que processos e comportamentos “devem ser explicados referindo-se às redes de relações sociais que ligam os atores e ‘nós’ ” (p. 1417). Para isso, as relações sociais são consideradas independentemente das vontades, crenças e valores dos atores individuais ou grupos que compõem a estrutura social, e as preocupações analíticas se concentram nas questões relacionadas às interações estabelecidas entre os atores e e na determinação contextual, em contraposição ao método classificatório, no qual a visão de estrutura vem da classificação de atores pelos seus atributos.

Relacionando esta concepção com as diferentes concepções do neo-institucionalismo, sobretudo os institucionalismos histórico e sociológico, que incluem a variável cultural como elemento fundamental da análise institucional, é mister deixar claro que a resistência em relação à inclusão dos atributos que caracterizam os atores ou ‘nós’, não significa uma exclusão da dimensão cultural, dos valores e crenças, em si; antes, podemos dizer que a dimensão cultural se manifesta justamente nos padrões de inter-relação expressos, no Brasil, tanto no jeitinho brasileiro quanto nas práticas do clientelismo, nepotismo ou fisiologismo, fenômenos que revelam, conforme Roberto DaMatta a infiltração da ideologia dos valores sociais e familiares na vida pública, estando, portanto, sempre presentes nas inter-relações estabelecidas (DAMATTA, 1993; FREY, 1996). Enquanto no caso destes valores sociais e familiares se trata, a princípio, de valores positivos, responsáveis por exemplo pela coesão familiar ou comunitária, eles se mostram altamente prejudiciais na prática das inter-relações na vida pública, representando “a nua e crua apropriação privada da coisa coletiva” (DAMATTA, 1993, p.140). A análise de redes poderia contribuir para ressaltar os efeitos da atuação destes valores nos processos interativos das redes sociais.

É mister ressaltar que tradicionalmente o campo da análise de redes sociais tem sido dominado pelas abordagens estruturalistas em que as meras características formais foram sobrevalorizadas em detrimento dos próprios conteúdos das relações estabelecidas entre os atores ou instituições (Jansen, 2003, p.24), ao passo que fatores explicativos de ordem cultural, cognitiva ou normativa só paulatinamente ganharam atenção por parte dos analistas de sistemas sociais. Percebe-se neste campo de estudos sociais uma convergência com tendências recentes da teoria social. Como exemplo podemos citar a teoria da estruturação de Anthony Giddens (1989), segundo a qual o “domínio básico do estudo das ciências sociais [...] não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo” (p.2). A tensão identificada anteriormente entre o institucionalismo de escolha racional, de um lado, e os institucionalismos sociológico e histórico, de outro, valorizando ou os interesses dos atores, ou as identidades e padrões culturais, é perceptível também na análise de redes sociais, mas poderia ser amenizada, conforme Jansen (2003), na medida em que se reconhece a “relação dinâmica de interdependência entre as (inter-)ações de atores e as estruturas cognitivas e sociais que tanto possibilitam como restringem o agir” (p.25).

Os métodos de análise de redes sociais podem ser classificados em duas grandes categorias. De um lado, aqueles que permitem uma abordagem relacional, que focam nas

conexões diretas e indiretas entre os atores, de outro lado, aqueles que permitem uma abordagem posicional, que focam na natureza das ligações de grupos de atores e terceiros. A primeira abordagem permite identificar tendências sociais, tais como coesão e influência, que provocam o agrupamento de atores em subgrupos, enquanto que a segunda permite identificar generalizações sobre o comportamento e estrutura social (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994).

Através da primeira abordagem, ao se analisar as conexões diretas e indiretas da rede, pode-se olhar para as propriedades relacionadas à sua estrutura e conectividade, ou tentar obter tendências sociais decorrentes desta estrutura, ou ainda identificar como se formam sub-estruturas na rede. Diversas propriedades podem ser obtidas e analisadas considerando-se a estrutura e conectividade da rede. Em geral são propriedades simples, mas que fornecem informações relevantes para auxiliar na compreensão da população observada. Exemplos de medidas que avaliam a estrutura básica da rede e sua conectividade são tamanho, grau, densidade, alcançabilidade, distância, diâmetro, fluxo, coesão e influência. A explicação que se segue sobre estas medidas pode ser encontrada na bibliografia básica de análise de redes (SCOTT, 1991; WASSERMAN e FAUST, 1994; JANSEN, 2003; HANNEMAN e RIDDLE, 2005).

O tamanho da rede é a mais simples das propriedades, mas nem por isso pouco importante: grupos pequenos são muito diferentes de grupos grandes e o tamanho da população é uma das variáveis críticas na análise sociológica, mas também no âmbito das ciências políticas. Podemos nos imaginar que no âmbito das políticas públicas, um *issue-network* relacionado a um projeto de reciclagem de lixo deve ser certamente de mais fácil coordenação do que um amplo *policy network* de políticas ambientais que exige a colaboração de um grande número de secretarias, organizações privadas e não-governamentais. O tamanho da rede é dado pelo número de atores e de relações. A conectividade da rede pode ser avaliada a partir das relações das quais cada ator participa. O número de relações de que o ator participa na rede é o seu grau de conectividade. A partir dos graus de conectividade de cada ator, pode-se calcular o grau médio de conectividade da rede, isto é, a média aritmética dos graus de cada um dos atores. Outra medida para a conectividade da rede e a densidade de suas conexões, isto é, a proporção entre o número de relações existentes e o número de relações possíveis. As medidas de conectividade ajudam a explicar certos comportamentos ou processos decorrentes da conectividade social, como solidariedade, densidade moral e complexidade da organização social.

O fato de alguns atores ou grupo de atores encontrarem-se fortemente ou fracamente conectados aos demais, e ainda, a possibilidade de haverem atores ou grupos de atores desconectados na rede podem ser observados pelas medidas de alcançabilidade. Redes desconectadas podem indicar uma base estrutural de estratificação e conflito. No nível individual, o grau de alcance de um ator com relação aos demais pode apontar o quão isolado ou integrado o ator encontra-se com relação à rede. Pode-se medir as distâncias entre cada par de atores na rede, sendo o diâmetro da rede a maior entre elas. O diâmetro fornece uma indicação de quão grande a rede é em termos do número máximo de passos necessários para atingir qualquer par de atores na rede. A noção de fluxo pode ser avaliada olhando-se para a vizinhança de um ator, e avaliando-se através de quantos atores vizinhos existe um caminho para se chegar a um determinado destino. Identifica-se assim a

vulnerabilidade ou redundância das conexões entre pares de atores. Alternativamente pode-se considerar a força de todas as ligações como propriedade das conexões, o que pode indicar a influência dos atores, uns sobre os outros, ou ainda coesão, no sentido do compartilhamento de uma posição comum.

Dentre as tendências sociais decorrentes das conexões diretas e indiretas de um ator na rede, destacam-se aquelas relacionadas à sua localização na estrutura. Trata-se de identificar as restrições que esta localização impõe e as oportunidades que oferece, seguindo o princípio que atores com menos restrições e com mais oportunidades estão em locais mais favoráveis na rede. Possíveis vantagens de um ator em um local favorável seriam ter melhores condições nas “trocas” realizadas através da rede ou ser o foco de deferência e atenção dos atores em locais menos favoráveis. Mas qual o significado de “estar em um local favorável”, “ter menos restrições” ou “ter mais oportunidades”? Obviamente não há uma resposta única e correta para a questão, mas algumas definições precisas e medidas concretas foram propostas numa tentativa de trazer mais luz a este tipo de questionamento. Por exemplo, um ator é considerado proeminente se os seus elos o fazem particularmente visível para os outros atores da rede. Uma faceta da proeminência, amplamente investigada em análise de redes sociais é a centralidade, atributo de atores que mede o potencial da contribuição que a sua posição traz para a sua importância (proeminência) na mesma. Neste sentido, os atores centrais seriam aqueles que estão extensivamente envolvidos em relações com outros atores (KNOKE e BURT, 1983). A partir das medidas de centralidade dos atores pode-se calcular índices de centralidade da rede como um todo.

As sub-estruturas que podem estar presentes em uma rede social é um dos interesses bastante comum associados à análise relacional. Entender a organização dos sub-grupos pode ser importante para entender o comportamento da rede como um todo. Por exemplo, as informações tendem a fluir mais rápida e consistentemente em sub-grupos coesos, e a identificação do grau de superposição entre os diversos sub-grupos pode fornecer uma valiosa indicação sobre a troca de informação entre eles. Além disso, conhecer como um indivíduo está incrustado na estrutura de sub-grupos da rede pode ser crítico para entender o seu comportamento. Os analistas de rede desenvolveram diversas definições e algoritmos que auxiliam a identificar como redes complexas são compostas de inúmeras estruturas mais simples, tais como, *cliques*, *n-cliques*, *n-clans* e *k-plexes*.

A segunda abordagem, a análise posicional, inclui os métodos que se preocupam com as noções de posição e papel social. Refere-se a procedimentos que analisam as similaridades estruturais de grupos de atores e a padrões de relacionamentos. Enfatiza a importância da equivalência estrutural, isto é, a identificação de classes de equivalência, denominadas “blocos” ou posições, onde cada posição contém atores que se relacionam de modo semelhante na rede. O problema relevante é avaliar a posição ou papel específico que um conjunto de atores ocupa ou desempenha no sistema como um todo. Esta avaliação é conhecida por modelo de blocos (*blockmodel*), e indica a presença ou a ausência de ligação entre cada par de posições. Por isso, o *blockmodel* é um modelo ou uma hipótese sobre a estrutura do sistema, e fornece informações sobre relações entre as supostas posições e não informações sobre relações entre indivíduos. (WASSERMAN e FAUST, 1994). *Blockmodels* consideram o sistema social como um todo e nos modelos gerados “um ator é

um entre muitos, de um sistema de atores interconectados tal que todas as relações definidas nos quais ele está envolvido devem ser consideradas” (BURT, 1980, p. 80, citado por EMIRBAYER e GOODWIN, 1994).

Na análise de redes sociais percebe-se uma tendência crescente de relacionar abordagens teóricas e métodos de pesquisa da análise de redes com outras abordagens teóricas ou metodológicas (Jansen 2003, p.24). A seguir, vamos verificar a possibilidade de uma aplicação produtiva da análise de rede no âmbito da análise de políticas públicas, ou melhor dizer, a possibilidade de ligar abordagens tradicionais da análise de políticas públicas, baseadas em abordagem interpretativa e métodos qualitativos, com a análise de redes sociais, baseadas, pelo menos na sua forma tradicional, no pensamento estruturalista e em métodos quantitativos.

5. Análise de redes sociais e sua aplicabilidade para análise de políticas públicas

O conceito de rede ganhou relevância significativa no âmbito das políticas públicas nos últimos anos, tanto como fenômeno empírico e estratégia político-administrativa quanto como conceito teórico e analítico. Primeiro, são os processos de democratização e descentralização e com isso o fortalecimento dos poderes locais, os arranjos de governança em nível supranacional, mas também a dinamização dos processos informacionais devido ao uso crescente das TICs em todos os setores sociais e governamentais, que todos convergem para a tendência à redução das tradicionais hierarquias administrativas e à horizontalização das relações organizacionais fundamentando novas práticas de governança interativa e de colaboração interinstitucional (KOOIMAN, 2002; FREY, 2004); por essas características, as redes de políticas ou de governança são vistas igualmente como mecanismos flexíveis de gestão, de condução político-administrativa e de coordenação social, supostamente mais bem adaptados à complexidade dos problemas administrativos enfrentados pelos gestores públicos (GOLDSMITH e EGGERS, 2004; KLIJN e KOPPENJAN, 2000), apresentando-se com isso como uma opção estratégica alinhada com as possibilidades limitadas de um Estado em processo de retração; ou nas palavras de Stoker (2000): “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (p. 93); finalmente, a concepção da rede ganhou crescente relevância explicativa para os processos político-administrativos e decisórios nas sociedades contemporâneas. Nesta perspectiva, trata-se basicamente de saber em que medida as abordagens estruturais possam contribuir para explicar não apenas os processos político-administrativos (politics), mas também os resultados ou conteúdos da política (policy) (KLIJN; KOPPENJAN, 2000; BÖRZEL, 1998).

Mesmo recebendo críticas pela suposta falta de rigor teórico e força explanatória (KLIJN; KOPPENJAN, 2000, p.137), a abordagem parece ganhar notoriedade à medida que contribui a demonstrar as limitações das teorias tradicionais, consolidadas e com um aparente maior vigor e consistência teórico, mas com limitações para explicar a nova complexidade da vida social contemporânea. Neste sentido, adeptos da abordagem da rede como Kenis e Schneider (1991, p.25) atribuem ao conceito de rede a qualidade de se tornar o novo paradigma para a ‘arquitetura da complexidade’, mesmo admitindo que ainda não

poderia ser considerada uma “teoria explícita”, talvez antes “um método na busca de uma teoria”. Para os dois autores, “análise de redes não é uma teoria *in stricto sensu*, mas antes um kit ferramental para descrever e medir configurações relacionais e suas características estruturais” (p.44). Enquanto ferramenta de análise de estruturas e relações, a abordagem revela, além do fato de apresentar fortes afinidades com teorias sociais consolidadas, um potencial significativo de contribuir para o aprimoramento das teorias sociais dominantes, de evidenciar seus limites explicativos, além de, no âmbito das ciências políticas, possibilitar uma investigação de diferentes dimensões dos processos e políticas públicas que frequentemente escapam dos métodos tradicionais da análise de políticas públicas e, portanto, são negligenciadas pelas teorias tradicionais.

Nos seus estudos sobre as políticas urbanas de Rio de Janeiro e São Paulo, Eduardo C. Marques (2000, 2003) ressalta as importantes contribuições, mas também os limites, dos referenciais marxistas, pluralistas e da teoria das elites para a compreensão da complexidade dos processos políticos locais. Enquanto estes referenciais contribuem para a apreensão de dimensões importantes da política local – como a captura do Estado por determinados grupos políticos, a presença de diversos grupos de interesse do setor privado ou o controle dos cargos e das políticas por elites locais, respectivamente – eles se revelam insatisfatórias para a compreensão de particularidades importantes da dinâmica das políticas locais; como p.ex. o fato de que os grupos que controlam a política local não representam os interesses do capital, de forma geral; de que os grupos de influência não representam uma pluralidade grande de interesses, como supõe o pluralismo; e, finalmente, de que, dependendo do campo da política pública, o exercício de poder não abrange necessariamente a elite econômica de forma geral, mas que a força de tais elites ou empresas varia conforme sua posição econômica nas redes de atores (MARQUES, 2003, p.20ss). Entretanto, são justamente as dinâmicas específicas das políticas públicas e do processo político que tais macro-concepções teóricas não conseguem contemplar, mas cuja consideração é imprescindível para entender inclusive as variações programáticas das próprias *policies*, ou seja, das diferenças referentes aos programas e projetos implementados pelos diferentes governos. Neste trabalho não pretendemos aprofundar este debate referente às inter-relações entre tais macro teorias e a análise de redes sociais. Antes, o objetivo é discutir a utilidade desta ferramenta analítica para “investigar a importância da interação entre as dinâmicas políticas, as instituições políticas e as redes de relações na explicação de políticas públicas” (MARQUES, 2003, p.18).

Inicialmente, faz-se necessário recorrer ao conceito de “policy networks” e sua aplicação no âmbito da análise de políticas públicas. Heclo (1978) entende por 'policy network' as "interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada policy" (p.102). Segundo Miller (1994, p. 379) trata-se no caso de 'policy networks' de redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns.

Neste sentido, percebe-se certa tensão entre alguns pressupostos da concepção de

policy networks com as teorias de elite e marxista, a medida que o processo político é entendido como sendo caracterizado por complexas constelações de agentes coletivas e instituições e suas inter-relações. “Policy networks do not refer any longer to ‘networking’ of individual personalities, to group collusions, to the interlocking of cliques, elites, party or class factions, as in older traditions, but to the *collective action of organized, corporate actors, and consequently to interorganizational relations in public policy making*” (MARIN; MAYNTZ, 1991, p.14).

Não defendemos aqui uma refutação geral das concepções tradicionais, mas antes a necessidade de uma revisão crítica de tais teorias em função dos resultados dos estudos de políticas públicas baseadas na perspectiva das redes sociais. A relevância fundamental, identificada por Marques (2003) no seu estudo sobre a política urbana na cidade de São Paulo, de uma rede de gestores estatais, de grupos políticos ligados especificamente aos “interesses de capitais produtores do quadro construído urbano” (p. 22), não significa necessariamente que os conceitos tradicionais de classes ou de dominação de elites se tornam obsoletos, mas sim que eles se apresentem em configurações novas, em consonância com uma sociedade mais complexa, com relações de identidades e de interesses mais diversificadas e multifacetadas.

Esta nova complexidade nas relações sócio-políticas é certamente um dos maiores desafios a todo tipo de teoria política, mas ao mesmo tempo nos parece representar um empecilho para a perspectiva de uma possível nova teoria política integradora, baseada num suposto novo paradigma de rede, impulsionado pelo avanço das tecnologias da informação e comunicação. A tendência de a sociedade moderna ser crescentemente organizada em torno de redes e de “a difusão da lógica de redes modifica[r] de maneira substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura” (CASTELLS, 1999, p. 497), significa necessariamente uma nova tendência empírica preponderante de organização social, ou apenas o avanço de uma nova perspectiva organizacional que convive com as perspectivas tradicionais concorrentes, tanto na realidade empírica quanto no debate teórico? Sobretudo do ponto de vista de países “em desenvolvimento”, mais especificamente no âmbito do poder local, parece-nos bastante evidente que esta suposta “nova morfologia social” é ainda restrita a *ilhas de uma nova interatividade* em alguns municípios mais avançados, em geral discutidos na literatura como “boas práticas” de governança, ou apenas em campos de políticas públicas específicos nos municípios mais inovadoras. Não deve haver dúvidas, que estas práticas inovadoras convivem ou concorrem com as práticas clientelísticas e patrimonialistas ou com os padrões autoritários e tecnocráticos habituais da gestão e política local.

Entendemos que a análise de redes sociais não serve apenas para identificar e analisar estes novos arranjos de governança e formas de gestão ou política em rede, mas também para identificar práticas e configurações de caráter autoritário e tecnocrático, bem como manifestações de co-existência de padrões tradicionais com padrões inovadores, de caráter participativo e democrático, revelando inclusive as dificuldades na consolidação de tais práticas inovadoras. Desta maneira, esperamos que as mesmas críticas recebidas pela abordagem de análise de políticas públicas – de apresentar pouca consistência teórica – possam também ser revertidas pelos analistas de policy networks no sentido de uma crescente acumulação de conhecimentos sobre experiências de políticas públicas e práticas

de governança; os quais possam contribuir senão para uma nova teoria política baseada no paradigma de rede, pelo menos para a criação de um conjunto de elementos teóricos e um enriquecimento do diálogo entre os referenciais e perspectivas teóricas dominantes.

Para concluir gostaríamos ainda mencionar três perspectivas promissoras da análise de redes. Primeiro, a importância da integração de abordagens qualitativas e quantitativas. Entendemos que a abordagem quantitativa de análise de rede permite trazer a tona estruturas e inter-relações que são de difícil apreensão por parte das abordagens qualitativas tradicionais da análise de políticas públicas, ao mesmo tempo em que os resultados dos levantamentos quantitativos e suas representações gráficas podem levar-nos a interpretações equivocadas se não fossem validadas por entrevistas ou outras metodologias qualitativas. O ciclo das políticas públicas, baseado nas fases de agenda-setting; elaboração de programas; tomada de decisão; implementação de políticas; avaliação de políticas e correção de ação, (FREY, 2000, p.227ss) não perde necessariamente seu valor heurístico com a disseminação das novas estruturas de rede, mesmo que a presença das policy networks possa deixar tais fases menos nítidas e mais difícil de distinguir no processo analítico. No entanto, entendemos que justamente a integração das duas abordagens, sobretudo a aplicação do método de análise de redes sociais na sua dimensão temporal, nas diferentes fases do ciclo da política, possa levar a resultados interessantes, p.ex. em relação às causas dos déficits de implementação, os quais podem ser relacionados a inconsistência dos processos participativos na fase da elaboração das políticas.

A riqueza da abordagem no âmbito de políticas públicas reside certamente no diálogo crítico entre as diferentes abordagens metodológicas. A centralidade de um agente em uma rede informacional de políticas públicas, não significa necessariamente que este agente dispõe de poder decisório; pode apenas exercer a função de transmissor de informação, sem dispor de autonomia efetiva nesta função. Levantamentos qualitativos adicionais podem se mostrar indispensáveis para a interpretação adequada das medidas levantadas.

Um segundo aspecto importante está diretamente ligado à nossa cultura política, em que conforme diversos autores a dimensão relacional costuma se sobrepôr às estruturas e processos formais da política. Enquanto a concepção das policy networks em geral parte do pressuposto de que hoje predominam as ações coletivas de atores corporativos e organizados em detrimento de atores individuais (MARIN; MAYNTZ, 1991, p.14), percebe-se em nosso contexto político-cultural uma importância bastante significativa dos atores individuais, o que se manifesta p.ex. na concepção da ‘democracia delegativa’ de O’Donnell. A própria vida político-partidária, caracterizada por uma falta de fidelidade partidária e a predominância de estratégias individualistas, pode exigir uma adequação do método adotado. *Blockmodelling* p.ex. pode ser um procedimento adequado para entender certas constelações e práticas de grupos em processos decisórios numa câmara municipal – possibilitando uma distinção entre as *bancada* dos ruralistas, dos proprietários, ou dos interesses econômicos ligados a infra-estrutura, mas é preciso ter uma especial atenção pela atuação de indivíduos na intermediação de tais processos de formação de opinião.

Finalmente, é importante salientar a relevância da perspectiva do neo-institucionalismo para esta integração da análise de redes sociais na prática de análise de

políticas públicas. Na medida em que encaramos a dinâmica política como sendo influenciado pelos interesses em jogo, mas condicionada pelas instituições existentes e os valores e identidades nelas contidas, os quais no seu conjunto determinam as interações políticas, dispormos de um referencial promissor para uma análise rica de uma sociedade de crescente complexidade.

6. Considerações finais

Este artigo teve como objetivo principal buscar uma primeira aproximação à abordagem teórico-metodológica da análise de redes sociais e sua aplicabilidade à análise de políticas públicas. Estas reflexões devem subsidiar futuras pesquisas empíricas que são fundamentais para podermos chegar a uma avaliação crítica da sua aplicabilidade no contexto brasileiro e suas condições culturais específicas. Queríamos demonstrar a importância de distinguir entre a análise de redes sociais enquanto ferramenta analítica e enquanto concepção normativa de governança urbana. As futuras pesquisas precisam demonstrar até que ponto o método dispõe de uma relevância que vai além do contexto da sociedade em rede em que ele foi gerado. É preciso averiguar seu potencial em contribuir para o aprofundamento do debate em torno da co-existência de padrões tradicionais e inovadores de gestão e governança no contexto da cultura brasileira.

BIBLIOGRAFIA

BEYME, K. v.: *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992

BLANCHARD, A.; HORAN, T. Virtual communities and social capital. *Social Science Computer Review*, v.16, n.3, fall, 1998, p.293-307

BÖRZEL, T. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v.76, summer 1998, p.253-273

CÂNDIDO, G. G.; ABREU, A. F. de. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: XXIV. EnANPAD, 2000, Florianópolis. Anais ... Rio de Janeiro: ANPAD, 2000, p.1-15

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. (A era da informação, sociedade e cultura: v1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAZEL, F. Poder. In: Boudon, R. (org.) *Tratado de Sociologia*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995, p.213-245.

COUTO, C.G. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: *DADOS*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1, 1998, p.51-86.

DAMATTA, R. *Conto de mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993

DOWBOR, L. Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, p.125-144, 2005

- EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency, *The American Journal of Sociology*, v.99, n.6, p.1411-1454, may 1994.
- FISCHER, T et al. *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- FLEURY, S. Gestão das Redes de Políticas. In: XXVI. EnANPAD, 2002, Salvador, Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2002a, p.1-13.
- FLEURY, S. El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.12-13, 2002b, p. 221-247. Institut International de Governabilidad de Catalunya, Barcelona, España.
- FONTES, B. A. S. et al. Gestão local no nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, T et al. *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- FONTES, B. A. S.-M.; EICHNER, K. A formação do capital social em uma comunidade de baixa renda. *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*. v.7, n.2, Oct./Nov. 2004, p.1-33., Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es>, acesso: 23/07/2005)
- FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*. Revista de Sociologia Política, v.1, n.5, 2004, p.117-136
- FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na emergente sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação na formação de redes comunitárias. *Revista de Sociologia e Política*, no.21, Nov 2003, p.165-185; disponível online: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a11n21.pdf>
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. *Planejamento e políticas públicas*, v.21, 2000, p.211-259
- FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, N° 37, 1996, pp.107-138
- FUNK, K. Information networking as an instrument of sustainable development. *Social Science Computer Review*, v.17, n° 1, spring 1999, p.107-114
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martin Fontes, 1989
- GOLDSMITH, A. Institutions and planned socioeconomic change: four approaches. *Public Administration Review*, Vol.52, No.6, 1992, pp.582-587
- GOLDSMITH, S.; EGGERS, D. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington D.C.: Brookings, 2004
- GOSS, S. *Making local governance work: networks, relationships, and the management of change*. Houndmills: Palgrave, 2001
- GRAHAM, S. *Rumo à cidade em tempo real*. Desenvolvimento Urbano numa Sociedade Globalizada e Telemediática, disponível em: http://www.wisetel.com.br/espaco_de_futuros/vcidade.htm. (Acesso: 10/08/2005)
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua Nova*, n. 58. 2003, p.193-223.

- HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. *Introduction to social network methods*, Riverside, CA: University of California, 2005, disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/> (Acesso: 20/04/2005)
- HARTMANN, J. *Wozu politische Theorie? Eine kritische Einführung für Studierende und Lehrende der Politikwissenschaft*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1997
- Hecló, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (ed.): *The new American political system*, Washington D.C., 1978, pp.87-124
- JANSEN, D. *Einführung in die Netzwerkanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 2003
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical tool. In: MARIN, B; MAYNTZ, R (orgs.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main: Campus; Boulder, Colorado: Westview Pres, 1991, p.25-59
- KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J.F.M. Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management (an international journal of research and theory)*, v.2, n.2, 2000, p.135-158
- KNOKE, D. and BURT, Ronald S. 1983. Prominence, Chapter 10 in Burt and Minor (eds.) *Applied network analysis: A methodological introduction*. Beverly Hills: Sage
- LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999
- LOIOLA, Elisabeth e MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: Tânia Fisher (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*, Rio de Janeiro: FGV, 1997, 53-68
- MALOUTAS, T.; MALOUTA, M. P. The glas menagerie of urban governance and social cohesion: concepts and stakes/ concepts as stakes. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.28.2, Junho, 2004, p.449-465
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Institutional perspectives on governance. In: Hans-Ulrich Derlien et. al. (orgs.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden: Nomos, 1994, p.249-270
- MARIN, B; MAYNTZ, R Introduction: studying policy networks. In: MARIN, B; MAYNTZ, R (orgs.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main: Campus; Boulder, Colorado: Westview Pres, 1991, p.11-23
- MARQUES, E. C. *Redes sociais e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000
- MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação, *Ciência da Informação*, Brasília, v.30, n.1, jan./abr. 2001, p.71-81
- MARTINS, P. H. As redes sociais, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico. In: MARTINS, P. H.; FONTES, B. (orgs.). *Redes sociais e saúde: novas possibilidades teóricas*. Recife: Ed. Univ. da UFPE, 2004, p.21-48

- Miller, H. T. Post-progressive public administration: lessons from policy networks. *Public Administration Review*, v.54, n. 4, 1994, p.378-386
- MUSSO, Pierre. A filosofia da rede. In: *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação* - organizador André Parente, Porto Alegre: Sulina, 2004.
- O'DONNELL. G. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: *Lua Nova*, N. 37, 1996, p. 5-31
- O'DONNELL. G. Democracia delegativa? In: *Novos Estudos*. N° 31, CEBRAP: São Paulo, 1991, pp. 25-40
- SCHWARTZMANN, S. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SCOTT, John. *Social Network Analysis: a handbook*. London: SAGE publications, 1991.
- TAYLOR, M. *Public policy in the community*. New York: Palgrave Macmillan, 2003
- TEIXEIRA. Elenaldo. *O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez Editora. 2001
- WEYER, J. *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. Oldenbourg: München/Wien, 2000
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994