

# Políticas públicas

*Coletânea – Volume 2*

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna*

Lino Garcia Borges

---

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e  
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.  
2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

---

*Diretoria de Formação Profissional*

*Coordenação-Geral de Formação de Carreiras*: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

*Editor*: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	7
<b>Apresentação</b>	9
<b>Introdução</b>	
Política pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
<b>Capítulo I – Formulação</b>	19
Princípios generales de técnica legislativa	21
<i>José Hector Meehan</i>	
<b>Capítulo II – Implementação</b>	59
Implementação: uma visão geral	61
<i>Michael Hill</i>	
Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia	91
<i>Marta Arretche</i>	
<b>Capítulo III – Execução</b>	111
El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas	113
<i>Joan Subirats</i>	
A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i>	127
<i>Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar</i>	

<b>Capítulo IV – Novos arranjos para a política pública</b>	147
Conselhos de políticas públicas:	
desafios para sua institucionalização	149
<i>Carla Bronzo Ladeira Carneiro</i>	
Redes de Política Pública	167
<i>Gilles Massardier</i>	
Parcerias, novos arranjos institucionais e	
políticas públicas no nível local de governo	187
<i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	
<b>Capítulo V – O contexto político dos países em</b>	
<b>transição e os modelos de política pública</b>	217
A formulação da política pública nos países	
em desenvolvimento: a utilidade dos modelos	
contemporâneos de tomada de decisão	219
<i>Oliver Saasa</i>	
Implementación de las políticas y	
asesoría presidencial	239
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	

# REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

*Gilles Massardier*

As redes de ação pública postulam uma “orientação acionista” (FRIEDBERG, 1993, p. 251) da ação pública.

Os dispositivos tangíveis de política pública emanam de “ordens locais” limitadas no tempo e no espaço pelas relações que elas estabelecem. As políticas públicas são, segundo essa visão, oriundas de relações sociais entre atores múltiplos que se bastam. Estamos diante de um paradigma de “construção e de manutenção de ordens locais que garantem a regulação dos comportamentos e a integração das estratégias divergentes, ou até conflitivas, dos atores implicados” (FRIEDBERG, 1993, p. 178).

Nesse esquema da ação pública, a lógica de explicação das políticas públicas é endógena. Como explica Friedberg,

“querer estudar sistemas sociais parciais só tem sentido se lhes reconhecermos uma autonomia relativa. Para a análise, isso implica, de um lado, a rejeição de todo determinismo exterior e de toda explicação global, isto é, não especificada quanto ao contexto de sua validade. Isso implica, por outro lado, que nos obrigamos a explicar as relações dos atores, relacionando-as ao sistema particular das quais elas fazem parte, isto é, à configuração de atores, à estrutura de poder e às regras do jogo que estruturam suas trocas/interações”.

Trata-se, finalmente, de uma atitude “que parte da ação dos atores, para compreender como, por meio de sua ação, eles constroem e transformam os quadros de referência que dão sentido e coerência às suas ações” (FRIEDBERG, 1993, p. 251). Le Galès faz a mesma observação a propósito das redes de ação pública: “Insistir sobre sua crescente autonomia leva quase naturalmente, às vezes, a não mais se questionar sobre o problema da ação pública ou o que resta do Estado” (LE GALÈS, 1995, p. 21).

Calcula-se, então, o quanto essa atitude é parcial, como reconhece Friedberg: “[...] de um lado porque se negligenciou a construção social dos atores do sistema, por outro lado, porque não se levou suficientemente em conta o fato de que eles participam naturalmente e ao mesmo tempo de uma pluralidade de sistemas de ação” (1993, p. 251).

As abordagens das redes de ação pública são de uma rara diversidade e suas definições são numerosas. Tentar explicá-las exaustivamente não é fácil nem muito útil. Entretanto, ao invés de entrar nesse cansativo jogo, o que não teria muito sentido, pois a noção engloba fenômenos sociais diferentes – certos autores vêem somente uma nova maquiagem para fenômenos e teorias antigas –, uma atitude prudente pode ser a busca, nas origens, da noção de redes de ação pública, as primeiras intenções de seus promotores<sup>1</sup>. Podemos, então, descobrir que a noção de redes de ação pública objetiva trazer luz a uma ordem social feita de “ordens sociais locais” que fragmentam a sociedade e o Estado e procura testemunhar algumas evoluções aparentemente contraditórias da ação pública.

## **Origens e intenções das análises de redes de ação pública**

Inicialmente, a “descoberta” das redes vem de um questionamento sobre as teorias disponíveis quanto aos “processos de intermediação dos grupos de interesses” desenvolvidos em torno do neocorporativismo e do pluralismo. O debate é, ao mesmo tempo, sobre uma denúncia do pluralismo, que deixa excessivo espaço para a idéia de que cada um pode ter acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta, e sobre uma crítica do neocorporativismo que, ao contrário, fecha esse jogo de acesso. Alguns autores observaram dois tipos de fenômenos: por um lado, uma impenetrabilidade da representação dos interesses em espaços fechados integrados por atores públicos e privados e, por outro, a proliferação desses espaços, o que se verá a seguir.

## **Impenetrabilidade da representação dos interesses em espaços fechados**

Trabalhos dos anos 1950 e 1960, nos Estados Unidos, procuraram mostrar, contra o pluralismo então dominante na explicação da relação Estado-sociedade, que as políticas industriais americanas eram o resultado de relações estreitas, estáveis e, sobretudo, informais entre os grupos de pressão dos industriais, os representantes dos ministérios e os membros do Congresso. Essas políticas eram, então, descritas como resultado de coalizões de atores que intermediavam nos sub-governos (que se traduz comumente por “governos intermediários” entre os grupos e o governo), que tinham como característica impedir que a maioria dos outros setores industriais interessados tivesse acesso ao governo e, então, reduzisse a formação de políticas públicas industriais a interações informais e elitistas. Noções como a do “triângulo de ferro” ou “governo intermediário” tinham-se tornado ferramentas comuns de descrição das relações entre Estado e grupos de interesse.

Os cientistas políticos Lowi (1969) e Peters (1986) descrevem os “triângulos de ferro” como “subsistemas” em que relações “simbióticas” entre representantes de grupos de interesse e entidades e órgãos do Estado e o Congresso têm interesses que se tornam similares: os órgãos e entidades estatais procuram apoios para implantar seus programas e os grupos de interesse representam esses apoios potenciais. Alguns viram essas relações como vantagem a respeito dos grupos de interesse, que teriam organizado a “captura” dos serviços do Estado em seu proveito (Mc CONNEL, 1966).

Os “governos intermediários” acrescentam uma dimensão suplementar: essas relações “simbióticas” cristalizam-se à margem das instituições públicas e das organizações de representação dos interesses. A vida cotidiana das políticas públicas desenvolve-se nesses espaços sociais autônomos e “organizacionais” (FREEMAN, 1955).

Tal esquema de elaboração das políticas públicas distingue-se do neocorporativismo, pois a relação com o Estado não é monopolizada por uma organização, mas por atores que se entranharam nos interstícios das instituições, e distingue-se evidentemente do pluralismo, pois a competição

para acesso ao governo fica reduzida, porque as autoridades estão envolvidas nos próprios interesses.

Assim, os primeiros que trabalharam com as redes de política pública insistem em três categorias, que serão vistas mais detalhadamente adiante:

- os laços estreitos entre os indivíduos, o que fragiliza a divisão entre público e privado;
- a mobilização dos funcionários nos espaços de discussão informais sobre os “problemas” de um setor;
- o fechamento desses espaços. As ações e as interações dos atores sociais inserem as políticas públicas nesses espaços fechados de inter-reconhecimento.

Essa é a idéia básica de um sistema de ação pública: compreender a relação existente entre a estrutura de um sistema de ação localizado e o dispositivo tangível de política pública que ele cria.

### **Proliferação dos espaços de representação – a concorrência entre redes**

Hugh Heclo, radicalmente pluralista, via na noção de rede uma vantagem heurística a fim de contornar a do “triângulo de ferro”, elitista demais para seu gosto, e propunha outra visão sobre as relações governo-grupos de pressão no campo da indústria: foi de propósito que ele usou a noção de *issue network* (que pode ser traduzido como “rede temática”) para descrever espaços sociais menos fechados em que o número de atores era bem maior do que descrevem os autores elitistas, embora mais fragmentados, na medida em que o acesso dos grupos de pressão ao governo e ao Congresso americano estava mais aberto do que diziam os elitistas. Para ele é preciso considerar o crescimento importante do número de interesses em competição, os que não permitiriam que um só “triângulo” definisse uma política.

Redes paralelas enfrentam-se para a definição de uma mesma política pública: “o interesse coletivo torna-se, como seu nome indica, um conjunto de interesses” (HECLO; WILDAVSKI, 1974, p. 365).

Então, com as redes, a contribuição essencial dos pluralistas é abrir mais o modelo explicativo das relações grupos de interesse-governo-Estado, porque as redes:

- são numerosas;
- fragmentam o Estado em tantos segmentos justapostos quantas forem as redes;
- dividem a sociedade em tantas “ordens locais” justapostas de elaboração de política pública quantas forem as redes de ação pública.

## **Uma ordem política e social fragmentada**

As redes de ação pública têm pontos comuns com os “sistemas concretos de ação”<sup>2</sup>, mas, ao mesmo tempo, sua definição diferencia-se principalmente pelo fato de integrar a dimensão propriamente política da troca, como se verá a seguir. Como resultado, elas mostram uma ordem política e social fragmentada e competitiva entre as redes que criam, separadamente, políticas públicas, como se verá mais adiante sob o título “Fragmentação da sociedade e do Estado e confrontos entre redes de ação pública”.

## **Sistemas de ação concretos sem “organização”, mas com motivação**

A fim de abordar a noção de rede de política pública, partir-se-á de uma comparação entre elas e uma noção já vista: a do sistema de ação concreto. Após serem estabelecidas suas semelhanças e diferenças, serão descritos, mais adiante, os tipos de redes.

## **Semelhanças e diferenças entre sistemas de ação concreta e redes de ação pública**

Em vários aspectos, a análise das redes assemelha-se à dos sistemas de ação concretos. Cinco elementos o atestam:

- as regras de funcionamento nas redes são informais e decididas na ação;
  - a troca entre os membros da rede é que cria sua interdependência.
- As redes são espaços em que se trocam recursos. Rhodes e Marsh definem as redes como “agrupamentos ou complexos de organizações, ligados uns aos

outros por dependências em termos de recursos” (RHODES; MARSH, 1995, p. 43). Assim, o método de observação das redes consiste, em um primeiro momento, em encontrar os atores que delas fazem parte e, em um segundo momento, em encontrar os princípios de constituição de seus agrupamentos;

- a definição de poder nas redes só pode ser “relacional”. São as trocas e as interações que dão maior ou menor poder aos detentores dos recursos;

- as redes enfatizam a estabilidade: a mudança é marginal nessa abordagem<sup>3</sup>. Uma vez constituído, o sistema de interações e de trocas evidencia a interdependência dos atores envolvidos na rede. Os atores acabam por partilhar o sentido e os interesses em via de constituição. Rhodes e Marsh (1995) mostram que esse conservadorismo das redes aproxima-se da “continuidade característica de vários setores”;

- enfim e como consequência de todos esses elementos, a rede como sistema de ação concreto constitui-se de espaços de ação fechados, sistemas autônomos que se bastam. Mais uma vez, a análise é do tipo endógeno<sup>4</sup>.

Entretanto, as redes de ação pública distinguem-se dos sistemas de ação concretos (CROZIER; FRIEDBERG, 1997) de três maneiras.

A primeira diferença é a transcendência das organizações. As redes de ação pública transcendem as instituições assim como a distinção público-privada. Por um lado, as redes transcendem as organizações públicas (serviços, órgãos) e privadas (conselhos deliberativos, empresas, associações). As redes permitem a articulação entre várias “ordens sociais locais”. Ainda que a eficácia das redes seja endógena, como para os sistemas de ação concretos, isso não impede que elas articulem lógicas de ação diferentes. Trata-se da origem da noção: como compreender que atores de origem diferente cujos interesses são diferentes, cujas lógicas de ação são diferentes, acabem por manter relações de troca e de parceria, e mesmo de representações do mundo, para agirem juntos? Por outro lado, como consequência lógica, as redes transcendem também a separação público-privada. As dinâmicas industriais localizadas e os modelos que inspiram os “desenvolvedores” são a melhor das provas.

A segunda diferença tem a ver com a consideração dos recursos específicos da política (direito, legitimidade, financiamento).

A terceira diferença entre as redes de ação pública e os sistemas de ação concretos é que as primeiras privilegiam mais os acordos entre os atores do que os conflitos e aspectos estratégicos. Os atores das redes têm uma racionalidade do tipo “convencional”: participam das redes para compartilhar recursos com outros atores e também as idéias sobre o mundo. Ao contrário dos sistemas de ação concretos, a interação entre os membros da rede pode estar baseada em motivações de ordem ideal. Quer se trate das “redes de projeto”, de “comunidades de política pública” ou ainda de “comunidades epistêmicas”, a ação interna da rede baseia-se na partilha de objetivos e/ou de idéias comuns sobre o sentido da ação.

### **Os diversos tipos de redes de política pública**

As pesquisas sobre as redes de política pública feitas nos últimos 30 anos revelaram uma tipologia dos sistemas de ação e de trocas cuja classificação, que se verá logo adiante, vai das mais abertas e instáveis às mais fechadas e estáveis.

Primeiro, as “redes de projeto” (GAUDIN, 1995, p. 39), que são acionadas em função de um objetivo preciso. Elas só existem no quadro da realização do projeto em que os atores mobilizados têm interesse em investir. Para Gaudin, as coalizões organizam-se em torno de uma intencionalidade argumentada de prioridades. Mas, se as prioridades são hierarquizadas, as trocas entre os atores mobilizados pelo projeto são horizontais. Ali se trocam os argumentos sobre as “razões para agir”, a influência entre atores “decisores” e, evidentemente, os recursos materiais clássicos que permitem a existência de um dispositivo de política pública (financiamentos, competência técnica, legitimidade).

Os projetos de cooperação universitária da França com o exterior correspondem particularmente a essa leitura das políticas públicas. Eles vêm de redes fechadas (pelo menos, no início do projeto), de alguns indivíduos (por exemplo, universitários franceses que têm relações de trabalho com colegas estrangeiros, gestores franceses de cooperação universitária lotados em embaixadas no exterior, alguns contatos-chave no Ministério da Cooperação em Paris e associações científicas onde agem os universitários envolvidos

no projeto) e estão sempre à mercê de um “empreendedor de política pública” (sempre universitário) que garanta sua promoção e continuidade. É interessante observar que o funcionário da Direção de Cooperação Universitária e Científica do Ministério das Relações Exteriores se vê como defensor desse tipo de projeto, em razão das redes em que ele está inserido. Seu trabalho cotidiano consiste em combate aguerrido para manter o projeto em andamento contra os projetos concorrentes. A discussão do orçamento anual de cada projeto é reveladora do bom ou mau estado da rede de projeto e da eficácia do funcionário defensor dele no ministério e da embaixada da França no país interessado em fazê-lo predominar sobre outros projetos. A prova disso é que os administradores centrais estão divididos em tantas políticas quantas forem as redes. Inicialmente, esses projetos implantados tão rapidamente como uma rede é mobilizada em razão da alocação de recursos (financeiros nos países envolvidos, por meio dos contatos-chave na administração central, pedagógicos por meio do apoio dos universitários mobilizados), têm a particularidade de mostrar, no longo prazo, um modo de funcionamento caótico, improvisado, incerto e, sobretudo, muito pouco institucionalizado devido à característica caótica e aleatória da estrutura da rede de projeto: *turnover* dos funcionários, dos universitários inicialmente engajados no projeto, dos dirigentes das instâncias universitárias. Sua vida está sujeita aos riscos da rede de projeto. Entretanto, bem ou mal, o conjunto desses projetos aleatórios (sobrepostos, como estão sobrepostas as redes que os iniciaram e conduziram) forma uma política oficial de cooperação universitária da França com o exterior<sup>5</sup>.

Rhodes e Marsh qualificaram essas redes como temáticas (*issue network*), já que as interações entre os atores estão limitadas aos problemas ou às questões colocados. Para esses autores, essas redes são mais flexíveis porque os custos para nelas entrar são limitados. Essas redes estão menos comprometidas por crenças e representações comuns, os sistemas de reconhecimento mútuo são menos rígidos e o processo de seleção na entrada é menos severo. As redes temáticas são, principalmente, um conjunto de atores com lógicas heterogêneas que partilham um objetivo. Dependendo dos problemas colocados na realização do “projeto”, a mobilização dos atores da rede será polimorfa: certos atores ficam inertes durante

uma fase do projeto, outros, ao contrário, terão recursos irrecusáveis para partilhar.

Para concluir sobre as redes de projeto e temáticas, é preciso analisar o paradoxo de sua eficácia. Elas têm uma eficácia endógena certa, pois a racionalidade dos atores é do tipo convencional (os atores encontram modalidades concretas de partilha de seus recursos e estabelecem conjuntamente uma “finalidade escolhida” – o projeto – criada no encontro com sua finalidade vivida). As redes temáticas têm eficácia comprovada para promover políticas públicas. Evidentemente elas serão versáteis e instáveis e sua implantação será ainda mais caótica.

Mas a multiplicação das redes de projetos pode prejudicar a eficácia global das políticas públicas: segundo um dos principais promotores desse tipo de análise, o processo de criação das políticas públicas em que se implicam é mais eficaz para aumentar a complexidade da ação pública do que para simplificá-la (HECLO, 1978). A concorrência entre os projetos e as redes diminuiria a eficácia global das políticas públicas.

Em segundo lugar, existem as comunidades de política pública (JORDAN; RICHARDSON, 1983), que, ao contrário das anteriores, são um tipo de rede, ao mesmo tempo, mais densas e muito fechadas<sup>6</sup>. Elas são mais sólidas que as redes temáticas porque seus membros partilham um sentido cognitivo, uma “razão para agir” sobre a política pública que os reúne. Elas são mais fechadas, pois os custos de entrada são mais elevados em termos de investimento afetivo, temporal e de recursos de todo tipo a que os atores se obrigam trocar para nela permanecer. Conseqüentemente, esse tipo de rede é também mais estável que as redes temáticas, pois as relações entre os atores são, ao mesmo tempo, mais estreitas e duráveis. Essa homogeneidade permite a essas redes produzir compromissos sobre *outputs* comuns: dispositivos tangíveis de política pública determinados em comum ou, então, uma proposta comum de regulação de seu setor. Elas são mais estáveis que as redes de projetos por uma outra razão: mais que um “problema”, é uma política pública que une esses atores, até mesmo os destinos de um setor em seu conjunto, mesmo que elas só representem uma parte deste.

O exemplo mais patente seria o da educação, em que o compromisso, muito discutido atualmente, entre pais de alunos, sindicatos, Estado, continua

uma referência incontornável para a ação nesse setor. O debate proposto na França pelo governo Raffarin sobre a descentralização do sistema educativo é um questionamento importante desse compromisso. A questão interessante neste momento é a seguinte: qual processo vai sair vitorioso? A estabilidade do compromisso adquirido na comunidade de política pública resistirá, então, a essa vontade “reformadora”? Ou, ao contrário, a vontade “reformadora” não tardará a ver reconfigurada a comunidade de política pública em torno de novo compromisso com o reforço de novos atores como, em particular, as coletividades locais?

Em escala local, o exemplo dos projetos municipais de urbanismo é ainda mais claro. Dubois (1997), por exemplo, mostra que os projetos de planejamento urbano se constroem nas comunidades estáveis de política pública, porque elas estão preservadas pela compreensão e confiança compartilhada de seus membros. Essa impenetrabilidade e coesão são processuais:

“As redes filtram os intervenientes, que, em seguida, devem aprender a trabalhar em conjunto, sem que nenhum esquema preestabelecido de relações possa servir de exemplo [...]. Os verdadeiros objetivos da decisão só são expressos após a formação do grupo [...]. Instala-se, então, uma verdadeira interdependência entre a construção dos objetivos e a entrada na negociação de novos atores que servem de apoio a certos grupos já instalados” (DUBOIS, 1997, p. 322).

No caso de um projeto de planejamento urbano de um bairro central da cidade de Aix-en-Provence, por exemplo, o autor demonstra que o comitê de orientação do projeto é um lugar fechado de negociação interna da comunidade de política pública, que partilha uma “razão para agir” comum (prefeito, promotores, acionistas privados da sociedade de economia mista que implanta o projeto). O fechamento da rede dá-lhe eficácia certa, como assinala o responsável da sociedade de economia mista que conduz o projeto: “É este comitê de orientação que toma todas as decisões importantes [...]. Para mim é antes de tudo uma ajuda que me permite ter decisões claras [...]. Debatemos, tomamos a decisão, eu a inscrevo no relatório e dela não há apelação” (DUBOIS, 1997, p. 304).

Concluindo, as comunidades de política pública são, então, redes fechadas em relação a um exterior ameaçador e excluído. Nelas, os atores fazem trocas em espaço de segurança consolidado pela partilha de sentido sobre sua ação. É lá que se encontra sua eficácia, embora seja em detrimento do pluralismo de acesso ao lugar de decisão e aos recursos das autoridades públicas.

O terceiro tipo de rede é o das comunidades epistêmicas (HAAS, 1986; JORDAN; RICHARDSON, 1982, 1983). Elas se unem a essa abordagem das redes fundamentadas sobre a integração social pelas motivações, idéias e razões para agir em política pública<sup>7</sup>. Haas dá uma definição bem próxima da definição dos paradigmas científicos de Kuhn: “Uma constelação inteira de crenças, de valores e de técnicas partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” (1992, p. 3, nota 4).

Entretanto, a comunidade epistêmica não é uma rede como as outras, uma vez que ela reúne especialistas de um campo (cientistas, peritos, consultores) que partilham idéias e crenças sobre relações de causa e efeito (HAAS, 1992, p. 18), idéias e crenças fundamentadas, como seu nome indica, sobre um *épistémè*, isto é, um saber científico ou técnico próprio de um grupo social que o regula (LE ROBERT). Haas usa a expressão “comunidade epistêmica” para fazer referência a um grupo concreto de indivíduos que partilha o mesmo ponto de vista de conjunto (ou *épistémè*) e, em particular, partilha os quatro aspectos seguintes: “crenças comuns sobre princípios, sobre causalidades, sobre os testes de validade do conhecimento e uma estratégia de empreendimento político para difundir as crenças internas da rede entre os *lobbies* e os decisores políticos.

De fato, essas comunidades conseguem atrair outros atores (*lobbies*, funcionários de outros Estados ou organizações internacionais) com quem fazem acordos. Haas esclarece que “a abordagem em termos de comunidade epistêmica focaliza-se nos processos em que o consenso é atingido em um campo de *expertise* preciso e pelo qual esse conhecimento consensual é difundido e é monopolizado por outros atores” (HAAS, 1992, p. 23). No campo das relações internacionais, quando se trata de compreender as decisões internacionais em situação de incerteza, esse tipo de rede finalmente mostra sua eficácia em matéria de difusão da política econômica.

A configuração interna dessas redes (mais ou menos fechadas, mais ou menos solidificadas ou comunitárias) influencia, evidentemente, sua capacidade de orientar o dispositivo tangível de política pública. Josselin observa, por exemplo, que as comunidades epistêmicas têm eficácia poderosa para promover idéias nas instâncias internacionais, “porque elas trazem aos ‘decisores’ respostas precisas e informadas em contexto de incerteza”<sup>8</sup>. Não é só isso, como mostra o papel desempenhado pelas redes transnacionais ou “comunidades epistêmicas na virada neoliberal dos funcionários da União Européia e, mais precisamente, na reforma da Política Agrícola Comum, em 1992. Nessa mesma linha, Wickham-Jones mostra o quanto a comunidade epistêmica dos economistas monetaristas na Grã-Bretanha conseguiu impregnar o discurso do partido conservador nos anos 1970 e 1980, mais pelas posições políticas que ela tinha adquirido no partido conservador do que pela qualidade de seu discurso, o que leva o autor a dizer do “poder político da teoria econômica”: “[...] um grande número de economistas era monetarista. Então, por um período, o monetarismo tornou-se dominante nos discursos de políticas públicas”. O autor evoca a capacidade de uma “coalizão” voltada para o monetarismo (contra uma outra comunidade epistêmica que não o era), para mobilizar apoios em favor do monetarismo: jornalistas econômicos seduzidos pela “causa”, membros de *think tanks* (organizações não-governamentais que desempenham, nos países anglo-saxões, o papel de difusão de referenciais sobre as políticas públicas) e, evidentemente, o partido conservador britânico (WICKHAM-JONES, 1992, pp. 183-184).

Para concluir, por essas três acepções de redes de política pública fica claro que a dimensão de conflito das relações sociais desaparece nesse tipo de análise, pois o objetivo é de compreender como os sistemas de ação produzem, pela troca cooperativa entre seus membros, dispositivos coerentes de política pública que se aplicam ao seu setor de ação ou à viabilidade de um projeto particular. Se o conflito existe, é mais entre as redes do que dentro das redes (ainda que os autores não neguem essa dimensão, eles também não focalizam esse ponto).

## Fragmentação da sociedade e do Estado e confrontos entre redes de ação pública

A ordem social que constrói a abordagem relativa à rede caracteriza-se por dois elementos.

- A leitura da ordem política não se faz mais em termos de separação entre Estado e sociedade, mas entre espaços sociais autônomos que incluem atores privados e públicos mobilizados por um objetivo. A leitura proposta da ordem política e social é, então, a justaposição de ordens sociais locais portadoras de interesses divergentes, cada uma sendo a detentora de uma representação, de uma “razão para agir” e de soluções específicas para uma mesma política pública por exemplo, a gestão ou implantação de um projeto de planejamento ou desenvolvimento econômico.

“O mapa da elaboração das decisões políticas compõe-se, na realidade, de uma série de compartimentos verticais ou de segmentos – cada segmento estando ocupado por um conjunto de grupos organizados e geralmente impenetráveis para os grupos não reconhecidos ou pelo público em geral.” (JORDAN; RICHARDSON, 1979, p. 74, apud RHODES; MARSH, 1995, p. 41).

- O Estado encontra-se, então, fragmentado em diversas redes, determinadas pela diversidade de objetivos mobilizados em um mesmo setor ou em uma mesma política. De um lado, um mesmo serviço responsável por uma área será dividido em várias redes integradas pelos seus próprios funcionários. Segundo o problema colocado, redes específicas podem acionar e produzir divisões específicas no serviço considerado. Não há superposição entre redes e organismos públicos: o número de redes que conseguem ter acesso ao Estado fragmenta, ao contrário, os serviços desse último em vários segmentos informais. Por outro lado, segundo os problemas colocados, um funcionário pode pertencer a várias redes (vide as redes de projeto de cooperação universitária, por exemplo).

Então, contrariamente ao modelo dos pluralistas, o Estado é ativo nas relações entre os grupos de interesse, pois ele participa plenamente,

mas de maneira fragmentada, da concorrência entre os interesses internos dessas redes formadas por atores públicos e privados.

## **As redes de ação pública demonstram evoluções contraditórias da ação pública**

Uma das vantagens heurísticas encontradas na noção de redes de ação pública está na sua aptidão em poder pensar sobre as contradições que caracterizam as evoluções da ação pública. Como se pode ver nos três tópicos seguintes, elas propiciam, ao mesmo tempo, uma “horizontalização” das relações de produção dos dispositivos de política pública, criando novas hierarquias internas nas redes. Elas abrem a competição para o acesso ao governo, permitindo uma proliferação de redes e acentuando o elitismo das trocas de recursos pertinentes para a criação de dispositivos tangíveis de política pública, e, finalmente, facilitam a coordenação interna na rede, acentuando a ingovernabilidade global.

### **Contradição entre circulação horizontal e vertical dos recursos**

A primeira contradição aparente é sobre um duplo movimento. Por um lado, as interações entre atores que pertencem a organizações diferentes permitem, claramente, a transposição das fronteiras organizacionais, bem como relações interorganizacionais estáveis (por exemplo, entre um gerente médio de um serviço de uma câmara de comércio e indústria e um diretor de hospital para implantar um projeto europeu) ou intraorganizacionais (entre um funcionário inferior de um órgão e um alto funcionário de outro serviço da mesma administração, por exemplo). As redes contribuem para horizontalizar as relações sociais entre os membros de uma mesma organização e os serviços de organizações diferentes, permitindo trocas interorganizacionais entre atores que só teriam tido, de outra forma, relações hierárquicas.

Por outro lado, como sistema fechado, as redes reproduzem hierarquias próprias, que dependem também das estruturas hierarquizadas das relações, quer sejam de capitais acumulados fora das redes (legitimidade

social, status vinculado a uma posição social, recursos ligados a um cargo, principalmente à possibilidade de obter recursos financeiros, competência técnica, etc.), quer seja o valor concedido para esses recursos em razão de sua raridade e de sua necessidade na rede. O cálculo de troca interna na rede permite também determinar a distribuição dos poderes. Alguns pesquisadores em perspectiva dita estrutural desenvolveram índices de centralidade, notoriedade ou densidade nas redes, o que permite compreender a hierarquia específica de cada rede. Nelas, as trocas são mais ou menos simétricas ou, então, totalmente assimétricas. As redes são sistemas organizados de trocas de recursos raros. Nesse tipo de abordagem, a troca, que é a base da definição das redes, não impede que se apreendam as estruturas sociais.

Uma abordagem das redes dita sociométrica encarrega-se menos de conhecer as “influências” das redes nas políticas públicas que de compreender suas estruturas internas. Ela consiste de cálculos de índices que permitem recompor as hierarquias internas e os fluxos de circulação de recursos entre os membros das redes: índice de centralidade (quais são os membros que recebem e distribuem mais recursos?), índice de notoriedade dos membros (quais são os membros mais citados pelos outros membros?), índice de densidade (qual é o número conexões entre os membros de uma rede?). Dowding propõe reconstruir a estrutura de cada rede: “O que distingue as redes são as relações entre os nós (*dots*) das redes”. O que importa, então, é a “mensuração das características das ligações entre os nós (*dots*)” (DOWDING, 1995). Em outras palavras, pode-se ter uma configuração idêntica de atores, mas com ligações diferentes segundo os problemas tratados. Essas abordagens das redes reinscrevem-nas nas teorias sociológicas: “As unidades de base de todo sistema político complexo não são os indivíduos, mas as posições ou funções ocupadas pelos atores sociais e as relações entre essas posições” (KNOKE, 1990, p. 7). As *policy networks* podem, então, “ser representadas por configurações espaciais ou de outro tipo que localizem certos atores mais do lado do centro ou do alto do espaço social que do lado das regiões periféricas” e vice-versa (KNOKE et al., 1996, p. 8)<sup>9</sup>. Seria uma maneira de reintroduzir as estruturas sociais que são necessárias para a compreensão das redes e faltam nas abordagens de Marsh e Rhodes, ainda que eles afirmem

que “as redes estão fundamentadas mais em relações estruturais do que em relações de pessoas” (RHODES; MARSH, 1995).

### **Contradição entre pluralismo e elitismo**

A noção de redes de ação pública garante uma junção entre duas abordagens das relações Estado-sociedade sempre opostas: elitismo e pluralismo. De fato, as redes permitem evidenciar um duplo movimento: por um lado, o impedimento de acesso aos lugares de elaboração de políticas públicas pelo isolamento, nesses espaços, das interações que criam as políticas públicas; mas, por um outro lado, os números desses espaços de ação se multiplicam. Uma mesma política pública pode fazer parte de um número importante de redes. Esse ponto permite responder a uma confusão freqüente. Como observa Duran: “A ascensão dos grupos exclusivos introduz uma confusão entre participação e democracia [...]” (DURAN, 1999, p. 85). Se a participação dos atores na elaboração parece, sem contestação, um elemento que caracteriza as políticas públicas contemporâneas, essa participação não se poderia confundir com qualquer idéia de democracia e ainda menos de transparência. Os procedimentos de formação das políticas públicas nas redes são elitistas e opacas, mas nelas existe uma forma de eficiência interna.

### **Contradição entre a facilidade de coordenação interna na rede e a “ingovernabilidade” global**

Assim, a análise das redes de ação pública mostra uma sociedade dividida em redes que transcendem as organizações e hierarquias sociais e formais tradicionais (por exemplo, organizações públicas e privadas, hierarquias ligadas ao status, corpos funcionais do Estado), que são acionadas segundo objetivos e problemas particulares (como a implantação e o desenvolvimento de um pólo de indústrias biotecnológicas, a implantação e gestão de um projeto de cooperação universitária internacional). A divisão política do trabalho não é mais tanto público-privada quanto rede-rede. Os indivíduos participam de múltiplas redes em razão de seus investimentos profissionais múltiplos, de seus investimentos associativos múltiplos.

Não escapará a ninguém, então, que a fragmentação em redes de ação pública, cuja eficácia encontra-se justamente na impenetrabilidade, num “entre si” de atores que partilham um objetivo, representações e soluções, não ajuda a pensar em uma coerência global.

Dessa ordem política resulta uma inovação no pensamento político: as redes não vêm mais como contraditório o fato de pensar a política e de negar uma eficiência política global. Em outras palavras, as instituições políticas contribuem para a formulação das políticas públicas nem tanto pelos recursos públicos (financiamento, etc.) que os funcionários põem nas redes, mas pela eficácia que cada um desses agentes do Estado coloca no interior de cada uma das redes que os mobilizam. A noção de rede dá, então, pouca importância ao Estado como titular do interesse geral ou de um projeto coerente global. Mais uma vez, aqui não existe uma “ilusão de coerência total”.

As observações de Luhmann (1982) ou de Mayntz (1993) não são mais destituídas de sentido: um risco de ingovernabilidade seria uma grave ameaça (MULLER, 1990), pois nossas sociedades seriam fragilizadas pela divisão social do trabalho e pela especialização dos setores e subsetores (e assim por diante), cada um deles sendo portador de interesses particulares (por sua vez fragmentados). As redes de ação pública reforçariam esse movimento.

## Notas

<sup>1</sup> Trata-se, aliás, da postura adotada pela maioria dos autores, sejam eles promotores dessa análise das políticas públicas (RHODES, R.A.W.; MARSH, D. *Policy networks in British politics: a critic of existing approaches*. In: ——. *Policy networks in British government*. Clarendon Press, 1992, p.1-26. VAN WAARDEN, F. *Dimension and types of policy networks*. *European Journal of Political Research*, v. 21, pp. 29-52, 1992), ou que delas se declarem críticos (DOWDING, K. *Model or metaphor? Review of policy network approach*. *Political studies*, XLIII, 1995. p. 136-158).

<sup>2</sup> N.O.: “Sistema de ação concreta” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977: p.82) é uma construção não natural, como a instituição sempre precária e problemática de uma estruturação humana dos campos de ação, de um modo de racionalidade e de um modo de controle social, que governam a ação coletiva das pessoas de uma esfera de ação determinada. Essa estruturação se estabelece sobre um contexto particular que impõe suas próprias restrições. Por isso, uma organização não pode ser a melhor solução para uma gestão coerente. Ela não é mais do que um sistema de ação muito localizado, frágil e concreto, já que é o resultado empírico das estratégias e práticas dos atores que a compõem (MASSARDIER, p.73).

- <sup>3</sup> Ver-se-á mais adiante que só os autores que observaram a influência das comunidades epistêmicas insistem sobre seu peso na definição das políticas públicas. Por outro lado, Gaudin insiste no fato de que as redes de projeto nas políticas urbanas são particularmente frágeis.
- <sup>4</sup> Pode-se referir aos trabalhos de Marin sobre as redes e a troca generalizada: *General political exchange; antagonistic cooperation and integrated policy circuits*. Westvie w Press, 1990, e a clara apresentação que Dubois (1997, pp. 293-302) faz dos trabalhos desse autor. Eles acentuam a proximidade teórica entre sistemas de ação concretos e as redes de política pública.
- <sup>5</sup> Essas conclusões são tiradas de uma observação participativa de três anos.
- <sup>6</sup> Podem-se também evocar aqui os trabalhos sobre as coalizões de causas ou *advocacy coalitions* (SABATIER, 1987. SABATIER, P; JENKING-SMITH, H., 1993). Segundo essa abordagem, elites em subsistemas partilham crenças sobre as políticas públicas, crenças particularmente resistentes às mudanças (SABATIER, 1987, p. 661).
- <sup>7</sup> Para uma análise das diferenças entre comunidade de políticas públicas e comunidades epistêmicas, ver JOSSELIN, 1995.
- <sup>8</sup> Haas precisa que não é a “verdade” da sua expertise a que importa na compreensão da influência das comunidades epistêmicas, mas sua capacidade em mobilizar apoios.
- <sup>9</sup> Sobre as abordagens matemáticas das redes sociais, ver: FAUST, K.; WASSERMANN, S. *Social networks analysis methods and applications*. Cambridge University Press, 1994.

## Referências Bibliográficas

- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E.. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1997.
- DOWDING, K.. Model or metaphor? Review of policy network approach. *Political studies*, XLIII, pp. 136-158, 1995.
- DUBOIS, J.. *Communautés de politiques publiques et projets urbains*. Étude comparée de deux grandes opérations d'urbanismo municipal contemporaines. Paris: L'Harmattan, 1997.
- DURAN, P.. *Penser l'action publique*. LGDJ, 1999.
- FAUST, K.; WASSERMANN, S.. *Social networks analysis methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- FREEMAN, J. L.. *The political process*. Doubleday, 1955.
- FRIEDBERG, E.. *Le pouvoir et la règle*. Dynamique de l'action organisée. Seuil, 1993.
- GAUDIN, J. P.. *Politiques de la ville*. Paris: PUF, 1995.
- HAAS, P. M.. *The uniting of Europe: political, social and economic forces*. Stanford University Press, 1968.
- \_\_\_\_\_. Introduction. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, pp. 1-35, 1992.
- HECLO, H.; WILDAWSKI, A.. *The private government of public money – community and policy inside British politics*. New York: MacMillan, 1974.
- \_\_\_\_\_. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). *The new American political system*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.
- JOSSELIN, D.. Économie politique internationale: de l'usage multiforme des réseau de politiques publiques. In : LE GALÈS P.; THATCHER, M. *Les réseaux de politiques publiques – débat autour des policy networks*. L'Harmattan, 1995. pp. 193-210.

- KNOKE, D. *Political networks – the structural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- KNOKE, D. et al. *Comparative policy networks – labor politics in the US, Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LE GALÈS P.; THATCHER M.. *Les réseaux de politiques publiques – débat autour des policy networks*, L Harmattan, 1995,
- LOWI, T. J.. *The end of liberalism*. Norton, 1969.
- LUHMANN, N.. *The differentiation of society*. New York: Columbia University Press, 1982.
- MARIN B.. *General political exchange – antagonistic cooperation and integrated policy circuits*. Westview Press. 1990.
- MAYNTZ, R.. Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In: KOOIMAN, J. *Modern governance*. SAGE, 1993.
- MC CONNEL, G. *Private power and American democracy*. Knopf, 1966.
- MULLER, P.. *Les politiques publiques*. PUF, 1990.
- PETERS, G. *American public policy*. New York: MacMillan, 1986.
- RHODES, R. A. W.; MARSH, D.. Policy networks in British politics: a critic of existing approaches. In: RHODES, R. A. W.; MARSH, D.. *Policy networks in British government*. Clarendon Press, 1992
- RICHARDSON, J. J.; JORDAN, A. G. Policy communities: the British and European styles. *Policy Studies Journal*, 11, pp. 603-615, 1983.
- SABATIER, P. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. *Knowledge*, v.8, n. 4, pp. 649-692, 1987.
- SABATIER, P.; JENKING-SMITH, H.. *Policy change and learning*. Westview Press, 1993.
- VAN WAARDEN, F.. Dimension and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, pp. 29-52, 1992,
- WICKHAM-JONES, M.. Monetarism and its critics: The University Economists' Protest of 1981. *Political Quarterly*, n. 6, pp. 171-185, 1992.
- WILDAWSKI, A.. *Speaking the truth to power – the art and craft of policy analysis*. Little Brown, 1974.

---

Gilles Massardier é doutor em Ciência Política pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne), professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Aix-Marseille 3, França e diretor do Centro de Ciência Política Comparada, da Universidade de Aix-Marseille 3. Texto originalmente publicado em: MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003. (Chapitre 5, Section 1 Quand l'action produit des "ordres sociaux locaux". Les réseaux d'action publique, pp.127-140).

Reimpressão autorizada pelo autor e pela Armand Colin.

Revisão técnica da tradução: Enrique Saravia.