

## O desafio da gestão das redes de políticas

Sonia Maria Fleury Teixeira<sup>1</sup>

### 1. Introdução

Um fenômeno recente, cada vez mais frequentemente observado, é a existência de redes, ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou núdulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada.

Este fenômeno apresenta-se igualmente em diferentes campos gerenciais, manifestando-se na existência de redes empresariais, redes de políticas, redes de movimentos sociais, redes de apoio sócio-psicológico, etc.

Apesar da diversidade de objetivos, de instituições, atores e recursos envolvidos, em todos os casos encontramos elementos comuns, representados pelos desafios de estabelecer modalidades gerenciais capazes de viabilizar os objetivos pretendidos e preservar a existência da estrutura reticular.

A proliferação de redes de gestão é explicada por uma multiplicidade de fatores que incidem, simultaneamente, conformando uma nova realidade administrativa. A globalização econômica alterou os processos produtivos e administrativos em direção à maior flexibilização, integração e interdependência.

Por outro lado, as transformações recentes no papel do estado e em suas relações com a sociedade, impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais.

No caso da América Latina, estes fatores são concomitantes ao processo de democratização, que alterou o tecido social, com a proliferação de inúmeras organizações sociais e o desenvolvimento de uma nova consciência cidadã, que reivindica maior participação nos processos de gestão das políticas públicas.

A existência de redes é fruto de outro tipo de fatores identificados com a complexificação dos processos administrativos em um meio ambiente cuja dinâmica impossibilita qualquer ator isolado de controlar os processos e a velocidade das mudanças.

Sem dúvida, a possibilidade de estabelecimento de redes de gestão está condicionada pelo desenvolvimento tecnológico das comunicações, permitindo interações virtuais em tempo real.

Todos estes fatores têm confluído para gerar a proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Neste sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

---

<sup>1</sup> Para escrever este artigo contei com a valiosa colaboração de Danielle Migueletto, no levantamento bibliográfico e na redação preliminar do item 2.

No entanto, a gestão de redes, está longe de ser algo simples, o que tem implicado, muitas vezes, no fracasso de programas e projetos sociais, apesar das boas intenções dos atores envolvidos.

A criação e manutenção da estrutura de redes impõe desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

## **2. Contexto de emergência do fenômeno**

As transformações pelas quais passaram estado e sociedade, como consequência do processo de modernização, caracterizaram-se pela crescente diferenciação do tecido social, o que colocou novas necessidades em relação ao processo de coordenação social.

Lechner (1997) identifica dois paradigmas tradicionais de coordenação: por um lado, a coordenação política exercida pelo estado de forma centralizada, hierárquica pública e deliberada. Por outro lado, o paradigma de coordenação via mercado implica em ações descentralizadas, privadas, horizontais e não deliberadas (equilíbrio espontâneo dos interesses).

A recente formação de estruturas policêntricas advém de um contexto de ruptura com a concepção tradicional do estado, como núcleo praticamente exclusivo de representação, planejamento e condução da ação pública. No entanto, a recente experiência das políticas de ajuste econômico nos países em desenvolvimento foi suficiente para demonstrar que "o mercado sozinho nem gera nem sustenta uma ordem social" (Lechner, 1997:11). Ao contrário, ele generaliza tendências desintegradoras, pois acentua as iniquidades e promove a exclusão, não sendo capaz de gerar a integração social. As redes de políticas representariam uma nova modalidade de coordenação, que se distingue dos dois paradigmas acima apontados.

A globalização se apresenta como um elemento de grande influência nas sociedades policêntricas, posto que a sociedade policêntrica se expande e ultrapassa as fronteiras tradicionalmente fixadas, redimensionando os territórios de influência e ação (Scherer-Warren, 1997).

Esse caráter transnacional, no entanto, ao passo que favorece o encontro, também desvela antagonismos. O contexto econômico em que se inserem as sociedades policêntricas é caracterizado pela complexidade e incerteza nas relações sociais, que manifesta, de um lado, a aproximação, a integração e o diálogo, e de outro, o individualismo, a competição e a intolerância.

Na América Latina, os processos simultâneos de democratização e crise fiscal conduziram as reformas política e administrativa nos estados, abrindo espaço para a profusão de novas formas de relação entre estado e sociedade, levando à pauta da discussão pública os alicerces da estrutura de poder, organização e gestão das instituições políticas vigentes.

Dentre as forças políticas que emergiram neste período sobressaem os novos movimentos

sociais, denunciando formas de opressão distintas da exploração nas relações de produção - ainda que encontrem nesta a experiência histórica da dominação - e denunciando, com uma radicalidade sem precedentes, os excessos de regulação da modernidade (Santos, 1996:258). Sobretudo, estes novos atores encontram formas inovadoras de organização, criando redes sociais que pretendem interferir na política pública.

O curso da modernização e a correlata diferenciação no tecido social fazem emergir conflitos difusos e múltiplas formas de acordos, cooperação e solidariedade. Em outras palavras, a crescente diferenciação social e a expressão de novas utopias políticas reduzem a legitimidade da regulação burocrática e da centralidade do estado na mediação dos conflitos sociais, ao mesmo tempo em que denunciam a predominância dos interesses mercantis.

Segundo Moura (1997), a abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado.

A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, seja na decisão, execução ou controle de ações públicas, sinaliza para o florescimento de uma sociedade policêntrica, na qual se organizam distintos núcleos articuladores, que, por sua vez, tendem a alterar os nexos verticais entre estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção às relações mais horizontais e que privilegiam a diversidade e o diálogo.

Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central de governo para o local quanto da esfera do estado para a sociedade. Processos como a descentralização e o adensamento da sociedade civil convergem para formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas.

Adquirem relevância as propostas de descentralização das políticas públicas, na qual o poder local assume o protagonismo na articulação entre organizações governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública por meio da inclusão de novos atores políticos.

O pluralismo político permeia a composição da esfera pública na atualidade e transforma os nexos entre estado e sociedade, por meio dos quais as organizações sociais buscam simultaneamente preservar a sua autonomia e se inserir nas estruturas políticas de governo (Oxhorn, 1999). Esse desafio implica na instituição de espaços públicos de negociação, para além de um mero jogo de interesses, mas que viabilize aos atores negociarem uma interpretação da realidade e a conduta apropriada para a resolução de problemas coletivos (Cavalcanti, 1998).

Soma-se a esses fatores a revolução tecnológica informacional, estabelecendo um novo sistema de comunicação de alcance universal promovendo o compartilhamento de palavras, imagens e sons, ao passo que reforça as identidades individuais e coletivas (Castells, 1999).

A tecnologia da informação revolucionou os modelos organizacionais vigentes, produzindo soluções inovadoras no processo de planejamento, coordenação e controle das atividades e viabilizando uma articulação virtual, em tempo real, dos indivíduos e das organizações.

Pal (2001), identifica algumas das características da tecnologia informacional que permitiriam a formação de redes de políticas e apontariam a um modelo sócio-cibernético de governança, tais como a inteligência distribuída (derrubada dos monopólios de conhecimento e distribuição e acesso à informação para todos os atores), a estrutura horizontalizada

(substituição das hierarquias pela conectividade) e a possibilidade de ação simultânea dos participantes.

Em resumo, a diferenciação social acarretou a ampliação dos atores envolvidos na inserção de seus interesses na arena política enquanto a diferenciação concomitante do aparato estatal implicou em uma progressiva setorialização das políticas públicas. Tanto a descentralização quanto o processo de globalização acentuaram estas características de diferenciação e autonomização. Lechner (1977:13) cita, a respeito, o paradoxo de Luhmann segundo o qual a autonomia relativa de cada subsistema funcional aumenta, mas assim também aumenta sua interdependência mútua.

### **3. Conceitos de redes**

O termo rede tem sido utilizado em diferentes disciplinas como a psicologia social onde indica o universo relacional de um indivíduo, ou seja, o conjunto de relações e estruturas de apoio sócio-afetivo de cada um. A psicologia social identifica como características estruturais das redes o tamanho, a densidade a composição (distribuição), a dispersão, a homogeneidade/heterogeneidade e os tipos de funções que exercem.

Em sociologia estudam-se as redes de movimentos sociais que integram atores diversos, articulando o local e o global, o particular e o universal (Scherer-Warren, 1993:10). Para alguns autores as redes são vistas como novas formas de coordenação intermediárias decorrentes do processo de diferenciação funcional dos subsistemas (Luhmann, 1987) ou mesmo como novas formas de organização social, do Estado ou sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia (Castells, 1996).

Na administração de empresas a rede é vista como a combinação de pessoas - tecnologia-conhecimento que substituiu a corporação hierarquizada do modelo fordista, baseado em trabalho-capital-gerenciamento (Albrechet, 1994:48).

Na gestão intergovernamental é vista como um tópico emergente de junção das disciplinas de política e administração (Marando e Florestano, 1990), como um modelo estratégico de gestão de políticas (Mandell, 1990) ou ainda como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global (Rhodes, 1986).

De acordo com Börzel (1997) todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas compartilham um entendimento comum no qual elas são vistas "como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes".

No entanto, a autora adverte que não há concordância entre os estudiosos em relação ao poder teórico do conceito de redes, visto por alguns como uma metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores diversos, já outros o aceitam como uma ferramenta analítica valiosa para o estudo das relações entre atores e poder público, enquanto um outro grupo de autores entendem as redes de políticas como um método de análise da estrutura social.

Miller (1994) considera que nem o modelo tradicional de administração pública, baseado na cultura da racionalidade técnica e dos controles e coordenação hierárquicos, nem a teoria econômica da escolha racional, fruto da motivação baseada na racionalidade utilitária, são capazes de compreender o fenômeno atual das redes de políticas.

No caso da teoria tradicional da administração pública, o pressuposto da separação entre política e administração é francamente contestado por inúmeros estudos recentes. Por outro lado, a hierarquia centralizada é incapaz de responder às necessidades atuais de coordenação flexível de múltiplos atores interdependentes.

A teoria da escolha racional (rational choice) pressupõe que toda ação é motivada por uma decisão racional que maximiza os interesses pessoais. As organizações são vistas como entidades racionais que buscam maximizar sua utilidade racional quando se engajam nas redes de trocas. Para Miller (1994:380), esta pressuposição, ao ser levada até o limite de incluir como interesses egoístas bens intangíveis como poder, afeto e lealdade perde qualquer capacidade explicativa.

A combinação dos supostos institucionalistas com aqueles da teoria da escolha racional concebe as redes como instituições informais que se baseiam em regras acordadas para chegar a um objetivo comum, ou seja, institucionalizando um mecanismo de coordenação horizontal e reduzindo assim os custos de informação e transação, criando confiança e reduzindo incertezas (Scharpf, citado por Börzel, 1997).

Para entender o fenômeno das redes Miller propõe a abordagem do construtivismo social, baseado no método fenomenológico. É através da interação dos participantes na rede de políticas que as impressões e experiências ganham significado, para além dos interesses egoístas individuais. Neste caso a ênfase deixa de ser na perseguição dos objetivos comuns para focar o processo comunicacional, por meio do qual os membros da rede compartilham um conjunto de valores, conhecimentos e percepções dos problemas.

Para Börzel (1997) as explicações teóricas sobre as redes de políticas podem ser divididas em duas correntes distintas, ainda que não mutuamente excludentes: a escola da intermediação de interesses e a escola de governação.

A corrente que vê as redes como uma forma genérica de intermediação de interesses trata de analisar as relações entre os grupos de interesse e o estado. Esta corrente tem origem na crítica feita ao pluralismo, que pressupõe a organização e competição dos grupos de interesses como externas ao estado.

Para o neocorporativismo as sociedades modernas criaram inúmeros vínculos (triângulos de ferro, issue networks, anéis burocráticos, meso-corporativismo, etc.) entre os grupos de interesse e setores do estado, de tal forma que sua organização e a competição se fazem também ao interior do próprio estado. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos.

Nos Estados Unidos os pioneiros na abordagem das redes de políticas começaram por perceber as políticas como resultado das estreitas relações existentes entre os decisores, envolvendo padrões de intercâmbio desenvolvidos entre as agências executivas, as comissões do Congresso e os grupos de interesse (John, 1999). Na Grã Bretanha o estudo de redes de políticas partiu do estudo das relações intergovernamentais (Rhodes, 1986, 1988; Marsh e Rhodes 1992:197), baseados na idéia central de que "a existência de uma

rede de políticas, ou mais particularmente de uma comunidade política, delimita a agenda política e dá forma aos resultados da política".

As diferentes tipologias de redes propõem a descrição da rede de acordo a certos atributos, como o nível de institucionalização (estável/instável) o número de participantes (restrita/aberta), a configuração das políticas (setorial/transetorial) ou ainda o tipo de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (por exemplo, redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores) e o equilíbrio de poder (redes heterogêneas e redes homogêneas) (Börzel, 1997).

Para além das classificações, pode-se buscar algum valor explicativo nos diferentes tipos de redes supondo que a estrutura da rede delimita a lógica da interação entre seus membros, afetando o processo político, ou ainda, que se pretenda estabelecer uma vinculação sistemática entre a natureza de uma rede e o resultado do processo político.

Para a corrente da governação as redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, centrando-se na estrutura e processos através dos quais as políticas públicas se estruturam. As suposições implícitas são de que as sociedades modernas caracterizam-se pela diferenciação social, setorialização e crescimento político. Tais características acarretariam uma sobrecarga política denominada "governação sob pressão" (Jordan y Richardson, 1983 citados por Börzel, 1997).

Para Hanf y O'Toole (1992:166) "la governación moderna se caracteriza por sistemas de decisión en los que la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de sub-sistemas de actores con tareas específicas y competencia y recursos limitados"

Consequentemente, há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas.

Castells (1998) chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.

Para alguns autores a análise de redes é uma ferramenta útil para explicar a união de atores interdependentes, enquanto que para outros a inovação seria representada pelo deslocamento do objeto da análise desde o ator individual para o padrão de vínculos e interação como um todo. A ênfase, neste último caso, centra-se na estrutura e processos através dos quais a realização conjunta das políticas públicas se organiza em governação.

Para outros autores, mais do que uma nova perspectiva analítica, as redes indicam uma mudança na estrutura política da sociedade e representariam novas formas de organização social em resposta aos problemas políticos de coordenação ou de mediação social. Miller (1994:379) entende que as redes formam um terceiro tipo de estrutura social, distinta tanto do mercado quanto das formas hierárquicas porque a qualidade da interação no mercado é baseada no interesse racional e nas hierarquias na obediência, enquanto nas redes a interação é indeterminada.

Em relação aos estudos de gestão a concepção de redes também representa uma inovação. Ainda que exista uma vasta contribuição dos estudos das relações intergovernamentais, que tem origem na tradição do federalismo e forte conotação jurídica, somente quando o foco muda das relações intergovernamentais para a gestão intergovernamental é que se supera a dicotomização entre administração e política (Marando e Florestano 1990). A partir daí, passa-se a incluir o contexto decisório multijurisdicional e os vários mixes entre autoridade central e local, as redes de relações interpessoais e organizacionais e o envolvimento do setor governamental e do não-governamental.

Segundo Rhodes (1986), implícito à concepção de redes está o argumento de que a implementação é um elemento chave no processo político, pois os objetivos iniciais podem ser substancialmente transformados quando levados à prática. Já a concepção tradicional da administração pública, representada pelo modelo *top-down*, pressupõe, para uma implementação perfeita, que as circunstâncias externas não impõem restrições, que os recursos e tempo necessários se encontram disponíveis, que a compreensão do problema está numa relação de causa e efeito direta e sem interferências, que há entendimento e acordo sobre os objetivos, que as tarefas estão definidas na seqüência correta, e que as autoridades podem demandar e receber plena obediência.

O autor argumenta que as redes possuem diferentes estruturas, que variam de acordo com constelação de interesses, com a natureza do grupo associado, com a interdependência vertical entre os membros, com a interdependência horizontal com outras redes e com a distribuição de recursos entre os atores.

A natureza e a distribuição dos recursos na rede influenciam os padrões de interdependências. Os recursos podem ser legais, envolvendo a distribuição formal de funções e competências entre os níveis de governo; políticos, referindo às estratégias, interesses e ao setor de atuação dos participantes; organizacionais, relacionados à disponibilidade de expertise, *staff*, espaço físico e equipamentos; e os recursos financeiros, envolvendo a disponibilidade de fundos para a rede.

Uma outra possibilidade de agrupar as abordagens teóricas às redes de políticas diz respeito à ênfase colocada nos vínculos entre os diferentes atores ou nas estruturas das redes. Os autores que trabalham com a abordagem dos vínculos em geral baseiam-se na disciplina da psicologia social e na sociologia relacional.

A visão da psicologia social é assumida por Rovere (1998:30) para o qual "para nosotros, redes son *redes de personas*, se conectan o vinculan personas, aunque esta persona sea el director de la institución y se relacione con su cargo incluido, pero no se conectan cargos entre sí, no se conectan instituciones entre sí, no se conectan computadoras entre sí, se conectan personas. Por esto es que se dice que *redes es el lenguaje de los vínculos*, es fundamentalmente un concepto vincular".

Rovere propõe um esquema ascendente de classificação dos vínculos em relação ao nível, às ações e aos valores envolvidos, que permite monitorar os graus de profundidade de uma rede. Os níveis começam com o reconhecimento, seguido do conhecimento, depois seria a colaboração, a cooperação, e, finalmente, a associação.

"El primer nivel sería el de **reconocimiento**, que expresaría la aceptación del otro. En casos extremos, la dificultad de operar o de interactuar consiste en que no se reconoce que el otro existe...

Hay un segundo nivel que es el de **conocimiento**. Luego que el otro es reconocido como par, como interlocutor válido, empieza a ser incluido en mi palabra, empiezo a necesitar conocimiento del otro, lo cual expresa interés, quiero saber quién es el otro, quiero entender cómo se ve el mundo desde ahí.

Un tercer nivel, a partir del interés y del conocimiento empiezan a existir algunos episodios de **colaboración** (co-laborar en el sentido de trabajar con. No es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea. Hay momentos, hechos, circunstancias donde se verifican mecanismos de co-laboración que empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad, empiezo a colaborar pero espero también que colaboren conmigo.

En el cuarto nivel ya existen algunas formas sistemáticas de **cooperación** (co-operación: operación conjunta). Esto supone un proceso más complejo porque supone que existe un problema común, por lo tanto hay una co-problematización, y existe una forma más sistemática y estable de operación conjunta, es decir que hay un compartir sistemático de actividades.

Existe un quinto nivel donde hay **asociación**, donde esta actividad profundiza alguna forma de contrato o acuerdo que significa compartir recursos.

Toda esta construcción podría ser representada en una tabla:

<b>Nivel</b>	<b>Acciones</b>	<b>Valor</b>
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y/o recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que el otro es o hace	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación

Rovere (1998:35)

Nesta análise de redes o enfoque central está nas relações sociais, ao invés dos atributos de grupos ou indivíduos. A partir das relações é possível compreender o sentido das ações sociais enquanto os atributos dizem respeito apenas aos seus agentes. Também de acordo com a sociologia relacional, “as instituições, a estrutura social e as características dos grupos

são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas” (Marques, 1999:3).

A ênfase nas relações pessoais passa a ser o pressuposto da análise de redes sociais já que o “social” é estruturado por inúmeras redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas. A estrutura e as posições dos atores na rede influenciam suas ações, preferências, projetos e visões de mundo, assim como o acesso aos distintos recursos de poder.

Para análise da natureza das articulações em uma rede de políticas (Cavalcanti, 1998) propõe a construção de uma matriz, a partir de dois conjuntos de indicadores, sendo o primeiro relativo às posições hierárquicas das organizações, e o segundo composto de indicadores de gestão pública. Para efetuar a análise, das relações identificadas na matriz interorganizacional – ainda que restrita às relações bilaterais-, relaciona como variáveis a serem consideradas: eficácia percebida, dependência, resposta a problemas e oportunidades, conhecimento mútuo, consenso, similaridade de domínio, fluxo de comunicações, formalização, complexidade centralização.

Uma perspectiva distinta, na qual a ênfase não é colocada nos vínculos mas na estrutura, pode ser encontrada nos trabalhos de Klijn (1995 e 1996), compreendendo as redes de políticas como o contexto mais ou menos estável dentro do qual se desenvolvem jogos independentes sobre decisões políticas. Klijn e outros (1995:439) definem as redes de políticas como sendo "patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes que se forman alrededor de problemas políticos os grupos de recursos e cuya formación, mantenimiento y cambio es obra de una serie de juegos". Os jogos são entendidos como uma série de ações contínuas e consecutivas entre diferentes atores, realizadas de acordo com, e guiadas por, regras formais e informais que surgem em torno de temas ou decisões nos quais os atores têm interesse.

As políticas são os resultados destes jogos e envolvem atores em relação de interdependência; recursos tais como poder, status, legitimidade, conhecimento, informação e dinheiro; regras prevaletentes e mutáveis que são fruto das interações e regulam o comportamento dos atores; e percepções que são imagens da realidade na base das quais os atores interpretam e avaliam seu curso de ação e também o dos outros atores.

Outra possibilidade de compreensão das redes remete-nos à dicotomia entre aqueles que privilegiam as transformações na sociedade e sua capacidade de mobilização e aqueles que enfatizam as mudanças no estado e na gestão das políticas públicas.

No primeiro caso, na perspectiva societária e mobilizatória encontramos autores como Jacobi (2000: 156), para o qual as redes fortalecem-se como atores políticos transnacionais na defesa de políticas públicas e “representam a capacidade de os movimentos sociais e organizações da sociedade civil explicitarem sua riqueza intersubjetiva, organizacional e política e concretizarem a construção de intersubjetividades planetárias, buscando consensos, tratados e compromissos de atuação coletiva”.

Para o autor as redes se inscrevem numa lógica que demanda articulações e solidariedade, definição de objetivos comuns e redução de atritos e conflitos, horizontalizam a articulação de demandas e se servem das modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos (Jacobi, 2000:134).

Da mesma maneira Scherer-Warren (1997) considera que as redes constituem um nível intermediário crucial para se entender processos mobilizatórios já que através dessas redes

as pessoas interagem, influenciam-se mutuamente e se engajam em negociações, ao mesmo tempo que produzem os esquemas cognitivos e motivacionais necessários para a ação coletiva.

Devido às tecnologias de informática, surgem ainda as comunidades virtuais, cada vez mais abrangentes, criadas por atores que se identificam com causas comuns que vão constituindo um novo tipo de imaginário coletivo, redimensionando os territórios de influência e de ação, se comunicando em tempo real.

Sherrer-Warrer (1997) elabora algumas questões a serem incorporadas à metodologia de análise de redes acerca de quais são os “nós” da rede (lideranças e mediadores); quais atores estão integrados ou excluídos da rede; como se dá a conectividade da rede; que tipo de imaginário se constrói e quais são as naturezas das interações.

Nesta perspectiva, os próprios movimentos sociais das sociedades complexas são vistos como redes submersas de grupos, circuitos de solidariedade, que diferem profundamente da imagem de um ator politicamente organizado.

Se na perspectiva societária privilegia-se a visão das redes como processos mobilizatórios que geram conexões solidárias, na perspectiva que privilegia a gestão das redes intergovernamentais e interorganizacionais, reconhece-se que a complexificação do sistema intergovernamental significou um aumento das inter-relações em todos os níveis de governo e da sociedade, alterando o modelo de gestão das políticas públicas.

As redes intergovernamentais e interorganizacionais são vistas como "estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organização ou partes, onde uma unidade não é meramente o subordinado formal da outra em um amplo arranjo hierárquico", não importando se estas estruturas de colaboração envolvem organizações não lucrativas ou vínculos com empresas lucrativas (O'Toole, 1997:45).

A proliferação de relações entre o governo e o chamado terceiro setor, na execução de políticas públicas é apontada por Salamon (1995:22) como uma mudança crucial nas formas de ação governamental, colocando desafios em relação à accountability, gestão e coordenação das atividades governamentais. O novo padrão extensivo de governo em associação com instituições não-lucrativas responde tanto às demandas democráticas quanto às necessidades de corte no gasto público, mas impõe novos desafios à gestão pública.

Estas alterações tornam necessário a revisão da concepção de gestão estratégica à luz da especificidade das redes interorganizacionais.

Para Mandell (1990) no modelo de gestão estratégica “intra-organizacional” o controle é baseado na autoridade legítima que parte da hierarquia. Com relação à estrutura de poder, as estratégias dependem da habilidade da administração do topo traçar as decisões, delegar e controlar o processo de implementação. Além disso, as ações do administrador estão delimitadas a um contexto organizacional específico. Diferentemente, na rede “interorganizacional” o controle não é uma relação preponderante. Ainda que seus membros representem os diferentes níveis de governo, não implica que haja um relacionamento hierárquico entre eles e cada nível atua como unidade semi-autônoma. A posição de poder está relacionada à influência que cada membro tem na viabilidade mesma da rede. As organizações confiam umas nas outras para alcançar objetivos próprios e, nesse sentido, o poder de uma organização aumenta na medida em que sua participação se torna essencial

para a preservação da rede. Além disso, o gestor está envolvido em diversas redes, que se sobrepõem ou influenciam mutuamente.

A autora define algumas variáveis para analisar as características de cada tipo de rede. Essas variáveis são:

- A “compatibilidade dos membros”, que corresponde aos níveis de congruência de valores e de concordância sobre os objetivos. Nesse aspecto, o desafio está em conciliar o objetivo da rede com os objetivos particulares dos membros.
- O “ambiente de mobilização de recursos” corresponde à disponibilidade de fundos e o tipo de controle sobre esses recursos.
- O “ambiente social e político” corresponde às bases de poder e o padrão de conflitos. A autora considera o conflito como uma consequência inevitável na relação de interdependência e deve ser aproveitado em seus aspectos construtivos, como o “ajustamento” de poder e de recursos entre as organizações.

A complexidade do fenômeno das redes de políticas pode ser espelhada nas diferentes dicotomias (paradoxos) envolvidos na sua análise, alguns dos quais forma apontados por Loiola e Moura (1996:58) ou por outros autores:

- **Organizações/indivíduos** (apontado por John, 1999)- muitos autores identificam as redes como relações de interdependência entre organizações, mas outros autores chamam atenção para o fato de que estas relações de dão entre indivíduos que atuam dentro daquelas organizações e criam vínculos entre si.
- **Transitoriedade/permanência** - as relações entre os diferentes atores ou nós da rede apresentam-se em padrões mais ou menos estáveis, o que as diferencia tanto de formas mais casuísticas quanto da formalização burocrática do estado. Estas estruturas flexíveis transformam-se com a dinâmica da própria rede.
- **Cooperação/competição, solidariedade/conflito** - as redes estruturam-se como ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e uma solução compartilhados, o que não exclui a existência de singularidades e conflitos. Mais que um consenso prévio o que existe é a negociação de interesses competitivos.
- **Igualdade/diversidade** - os diferentes atores envolvidos em uma rede resguardam sua diversidade ainda quando se igualam como parte de uma estrutura conjunta.
- **Racionalidade instrumental/ racionalidade comunicativa** (na terminologia de Junger Habermas) - a ação coordenada e interdependente requer a construção do consenso comunicativo, mas a gestão das redes de políticas implica na ação instrumental que vincula, racional e eficazmente, meios a fins acordados.
- **Construção/desconstrução** - a dinâmica flexível das redes permite a permanente construção e desconstrução tanto de padrões de interações como dos próprios nódulos que compõe a rede.

Loiola e Moura (1996:64) resumem a contribuição teórica das abordagens de redes, apontadas por diferentes atores ao afirmar que permitem superar as limitações das abordagens atomistas e mesmo sistêmicas das organizações por perceber os atores/agentes em suas interações, ou seja, a dinâmica do processo, quebrando as divisões artificiais entre ator e estrutura e ambientes interno e externo.

#### 4. Formação e gestão de redes

A proliferação de redes de políticas nos leva a refletir sobre suas características, fortalezas e debilidades, assim como sobre os problemas específicos envolvidos na sua gestão.

As principais características das redes de políticas são a horizontalidade e a interdependência entre os múltiplos nódulos ou participantes, o que as distingue de outros formatos de gestão de políticas, como a contratação e as parcerias.

São em geral apresentadas como características vantajosas das redes de políticas:

- dada a **pluralidade de atores** envolvidos nas redes é possível a maior **mobilização de recursos** e garante-se a **diversidade** de opiniões sobre o problema;
- devido à **capilaridade** apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma **mais democrática**, envolvendo **organizações de pequeno porte** e mais próximas dos da origem dos problemas (Salamon, 1995);
- por envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, pode-se criar uma **presença pública sem criar uma estrutura burocrática** (Salamon, 1995);
- devido à **flexibilidade** inerente à dinâmica das redes elas seriam mais aptas a desenvolver uma **gestão adaptativa** que está conectada a uma realidade social volátil, tendo que articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle (1997).
- Por serem **estruturas horizontalizadas** em que os participantes preservam sua **autonomia**, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos **consensos** obtidos através de processos de **negociação** entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as **metas compartilhadas e maior sustentabilidade**.

No entanto, algumas das características das redes são também apontadas como limitadoras de sua eficácia ou gerando problemas e dificuldades para sua gestão, tais como:

- as redes de políticas apresentariam **novos desafios para garantir a rendição de contas (accountability)** em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados;
- o processo de geração de consensos e negociação pode ser **demasiadamente lento** criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata;
- as metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as **responsabilidades são muito diluídas**;
- a dinâmica flexível pode terminar **afastando os participantes dos objetivos iniciais** ou comprometer a ação da rede pela **deserção de alguns atores** em momentos cruciais;
- os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar **marginalização** de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite;

- as **dificuldades de controle e coordenação das interdependências** tende a gerar problemas gestão das redes.

A gestão estratégica de redes é considerada, por alguns autores, como a grande lacuna nos estudos atuais deste campo. Os modelos de gestão foram pensados para situações intraorganizacional que diferem das estruturas interorganizacionais em aspectos cruciais:

#### INTRAORGANIZACIONAL

- . Controle baseado em uma autoridade legítima; fluxo hierárquico.
- . Exercício do poder depende da habilidade do chefe para controlar o processo (ainda que haja descentralização de funções e ações. Gestão a cargo de um gestor particular em um contexto organizacional específico.

#### INTERORGANIZACIONAL

- . Unidades semiautônomas ou independentes, relações horizontais.
- . Exercício baseado na crença e confiança nos outros membros para chegar às metas de cada um. Poder é diverso, não descentralizado.
- . Gestores podem estar envolvidos em muitas redes funcionais simultâneas, podendo cada uma influenciar e sobrepor-se às ações das outras.

Baseado em Mandell (1990)

A gerência intergovernamental corresponderia ao manejo de políticas e programas públicos por meio de redes interorganizacionais, cujas características ou qualidades principais seriam, segundo Wright (1983) o enfoque na solução de problemas, o comportamento estratégico e as redes de comunicação. “Estas características referem-se às habilidades para alcançar coordenação e controle, para desenvolver um padrão de contatos dentro do sistema de redes e para manejar interdependências” (Mandell, 1990:33).

Se as redes são formadas por atores, recursos, percepções e regras (Klijn et al., 1995), estes são elementos chave a serem considerados não apenas na análise como também na gestão das redes.

Em relação aos atores devemos considerar que estão em uma situação de interdependência em uma rede, gerada pela necessidade de compartilhar recursos para atingir um objetivo comum. Cada ator específico tem seus objetivos particulares, mas seria limitado imaginar que sua participação em uma rede seria consequência de suas carências e do mero comportamento maximizador para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional. A construção de uma rede envolve mais do que isto, ou seja, requer a construção de um objetivo maior que passa a ser um valor compartilhado, para além dos objetivos particulares que permanecem.

A habilidade para estabelecer este mega-objetivo, que implica uma linha básica de acordo, tem a ver com o grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede

(Mandell, 1999). Para chegar a este tipo de acordo é necessário desenvolver arenas de barganha, onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e negociados.

A estruturação destes espaços e processos de negociação faz parte da dimensão da estrutura da rede, que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. O estabelecimento de regras formais e informais são um importante instrumento para a gestão das redes (Bruijn and Heuvelhof, 1997) porque especifica a posição dos atores na rede, a distribuição de poder, as barreiras para ingresso, etc.

As regras constituem práticas sociais e orientam os comportamentos dos atores (Klijn, 1996), requerendo seu prévio conhecimento e a interpretação comum por parte dos membros da rede. Sendo produto das interações dos atores as regras devem ser construídas e/ou alteradas como parte da dinâmica interacional entre atores.

A existência de diferentes atores possuidores de distintos recursos deve ser considerada tanto do ponto de vista interno como externo à rede. A capacidade de mobilização de recursos pelos membros da rede depende tanto dos recursos que cada um controla quanto das ligações externas que estabelece. O poder de cada membro dentro de uma rede vai depender da centralidade de suas funções para a rede (ou seja, o controle de recursos), como também das ligações de cada organização a um padrão mais amplo de organizações. (Benson, 1975).

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

Os atores agem em função de suas percepções em relação aos demais atores e às expectativas de seus comportamentos. Com base nestas percepções, nos seus recursos e interesses e nas regras estabelecidas, cada ator define sua estratégia de ação. As redes são caracterizadas por configurações específicas de percepções que são relacionadas à história e natureza de cada rede (Klijn at all, 1995:440). A gerência das redes muitas vezes deve se enfrentar a questões relativas à mudança das regras de interação, aos valores e às percepções, que podem ser promovidas a partir de debates abertos, de processos de avaliação e aprendizagem e/ou por meio da entrada de novos atores.

Os elementos condicionadores do êxito da gestão de redes, apontados por Agrannoff e Lindsay (1983), seriam:

- despendendo grande esforço para chegar a entendimentos comuns;
- alcançar situações em que todos ganham;
- envolver os reais decisores políticos e administrativos;
- focalizar questões específicas;
- avaliar permanentemente e negociar as soluções;
- criar um marco para a ação cotidiana.

Para Klijn et al (1995), a gerência exitosa de redes deve basear-se nas seguintes condições:

- ativar seletivamente atores e recursos;
- limitar os custos da interação;
- buscar compromisso dos participantes;
- oportuna atenção a aspectos políticos e administrativos;
- qualidade e abertura da interação.

Como uma das características das redes é o fato de serem policêntrica, também encontraremos que a gerência não é mais uma estratégia exclusiva para um ator. O papel do gestor das redes de políticas é, portanto, um importante aspecto a ser pensado, já que ele pode ser desempenhado por cada um dos atores, por vários deles simultaneamente, ou mesmo por um mediador externo ou facilitador (Klijn, 1996:105).

Os padrões tradicionais da teoria e práticas da administração pública não se aplicam à gerência das redes de políticas, pois os gerentes de redes não supervisionam o desempenho dos difusos participantes das redes. Neste caso, o gestor deve buscar instrumentos que lhe permitam conduzir pesquisas regulares sobre as alianças que possui e identificar pontos de coordenação do conjunto de atores. (O'Toole, 1997).

Duas habilidades distinguem-se como imprescindíveis para garantir o comportamento mobilizador da liderança das redes: a habilidade de somar forças e a habilidade de alcançar metas comuns.

Para Mandell (1990) como as redes diferem em relação aos tipos de mecanismos de coordenação isto vai requerer diferentes estilos compatíveis de gerência. As estruturas dos arranjos interorganizacionais correspondem, basicamente, a três tipos de interdependências, cujo desenho tem um importante impacto na performance futura e na natureza da gestão. Na rede “não mediada”, ou voluntária, a coordenação se inicia com a participação das organizações, que assumem igual posição na rede. Na rede “mediada”, a coordenação se inicia por uma autoridade e pode ser “imposta” verticalmente pelo responsável legal e financiador, ou ainda pode ser “articulada” horizontalmente por uma agência designada e que não se sobrepõe aos demais membros.

Cada uma das estruturas identificadas requer diferentes papéis do líder, já que para umas é vital a construção da própria mediação entre pares, enquanto para outras esta questão está resolvida desde a constituição legal da rede e o que se requer é a coordenação dos processos de negociação e de gestão das interdependências. A autora identifica alguns estilos de gestão estratégica, compatíveis às necessidades de cada contexto, num *continuum* que vai desde o autocrata benevolente, que assume o papel de um “líder de orquestra”, até o mediador de trabalhos, que apenas assegura às partes a consumação do acordo, como um líder *laissez-faire*. No centro desse *continuum* há o líder democrático, que atua como um “produtor de cinema”, desempenhando um papel ativo no alcance de resultados e na motivação dos participantes.

Em qualquer caso, no entanto, a gestão de redes implica na gestão de interdependências, o que termina por aproximar os processos de formulação e implementação de políticas e exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle.

A interdependência é uma condição na qual cada organização depende de outra, sem que isto implique relação de subordinação entre elas. Na condição de interdependência o comportamento de uma parte não pode ser visto isoladamente dos demais o que aumenta o grau de incerteza para cada uma delas. A coordenação das interdependências deve levar em conta dois aspectos: a coordenação das relações de causa-efeito e insumo-produto entre as partes, e, a necessidade de redução da incerteza para todos.

Uma parte importante da coordenação é o estabelecimento de processos de decisão que sejam contínuos e estáveis, sejam eles partes formais da estrutura da rede ou não. Os instrumentos usados na gestão da rede que favorecem a coordenação podem ser do tipo regulatório, financeiro ou comunicacional (Bruijn and Heuvelhof (1997). No entanto, deve-se evitar os riscos de desenvolver estruturas formais que sejam inapropriadas ao problema e cujo desenho altere a estrutura de forma a ameaçar a própria existência e o equilíbrio dentro da rede.

Existe um paradoxo inerente à indispensável preservação da autonomia dos membros da rede e a necessidade de desenvolver mecanismos de coordenação interorganizacional para garantir a efetividade de suas ações. O processo de desenvolvimento da coordenação interorganizacional contém as sementes da desintegração que são devidos ao aumento da formalização e monitoramento o que leva ao conflito e aumenta o dissenso entre os participantes que lutam por sua autonomia funcional apesar de sua crescente interdependência (Van de Ven e Walker, 1984).

O estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede parece crucial para o desenvolvimento de valores e objetivos coletivos, permitindo a emergência de uma teia de interdependências e o crescimento da coordenação interorganizacional, que não ameace o equilíbrio da rede. Canais informais baseados em relações pessoais entre pares de indivíduos também costumam ser de grande utilidade no desenvolvimento da coordenação.

Para Benson (1975:235) “uma rede interorganizacional é equilibrada na extensão em que as organizações participantes estão engajadas em interações altamente coordenadas, interações cooperativas baseadas no consenso normativo e no respeito mútuo”. O autor identifica as quatro dimensões do equilíbrio interorganizacional como sendo o consenso em relação ao domínio (campo de atuação), o consenso ideológico (valores compartilhados), a avaliação positiva dos outros membros e a coordenação do trabalho.

Muitos autores sugerem a substituição dos métodos tradicionais de planejamento pelo incrementalismo, no qual os administradores, ao invés de definirem objetivos e as estratégias para alcançá-los, refinam suas idéias diversas vezes, aprimorando ou contrariando a conduta precedente. O incrementalismo permite manter o tema central da discussão constante e adaptar meios e fins de ações mais operacionais. Para a implementação do planejamento incremental são necessários o desenvolvimento de um sistema de informação que permita o seguimento e a avaliação periódica das ações e o estabelecimento de canais efetivos de comunicação e negociação.

Metcalfe (1997:238), no estudo da integração regional propõe que o fortalecimento da coordenação deve obedecer a uma seqüência de etapas:

1. As organizações se administram independentemente em suas jurisdições
2. Intercâmbio de informações entre as organizações (comunicação)
3. Consultas entre as organizações (Feedback)
4. Evitar divergências de políticas (falar com uma só voz)
5. Buscar o consenso sobre políticas (gerência do conflito)
6. Mediação e conciliação
7. Arbitragem de conflitos organizacionais
8. Estabelecimento de parâmetros comuns
9. Estabelecimento de prioridades

Para superar os problemas de coordenação na gestão intergovernamental, que envolve elevados níveis de complexidade, diversidade e dependência Agranoff e Lindsay (1983) fazem quatro considerações fundamentais:

- 1- O contexto constitucional, legal, estrutural das diferentes organizações envolvidas necessita ser reconhecido e confrontado de alguma maneira. Só assim será possível reconhecer e aceitar as diferenças em relação à definição de missões, estrutura, processos e procedimentos, respeitando a autonomia dos envolvidos e definindo responsabilidades nas ações, compatíveis com as especificidades de cada membro.
- 2- Reconhecimento da natureza política da tarefa como inevitável em um processo que envolve atores com diferentes visões políticas do problema. Para superar os problemas que podem surgir desta diversidade é necessário estimular o diálogo franco que permita identificar as barreiras que podem comprometer a ação coletiva. Quando a rede envolve atores governamentais e não-governamentais é necessário que o setor privado seja considerado um parceiro e não como dependente do governo.
- 3- Todo problema das redes de políticas envolve uma dimensão técnica requerendo o envolvimento de especialistas e o uso de instrumentos técnicos como ponte entre as diferentes perspectivas. Deve-se estabelecer um fluxo de informação contínua entre o grupo técnico e os atores políticos. Estabelecimento de diferentes níveis de trabalho preservando, no entanto a administração das ações separadamente em cada organização.
- 4- Focalização na solução de problemas, envolvendo todos os atores políticos no processo decisório, buscando estabelecer um processo pragmático de construção de uma agenda que minimiza os conflitos. A definição de uma agenda e de um plano comum com todos os membros deve levar em conta a necessidade de estimulá-los a negociar este plano com suas agências. A gestão deve ser mais adaptativa que usar técnicas de planejamento racional.

## 5. Para Concluir: Redes de Políticas Sociais

A proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar aos dois macro fenômenos que definem o contexto atual destas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas.

Se os processos de descentralização provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas. O perigo para as autoridades locais é decorrente da perda da coesão garantida pelos sistemas centralizados e pelo fortalecimento da autonomia e independência funcional das unidades sem o desenvolvimento de contrapesos que garantam a integração do sistema de políticas e a agregação e coerência necessárias ao êxito dos governos locais (Pratchett, 1994).

Para Cole e John (1995) o interesse em adaptar o conceito de redes de políticas para estudar padrões de governança local reside no reconhecimento da multiplicidade dos atores locais que são dependentes um do outro e cuja cooperação pode ajudá-los a enfrentar pressões externas, reduzir as incertezas e aumentar a eficiência em suas ações políticas.

O conceito de redes foi também amplamente utilizado na análise de processos de integração regional, como na formação da Comunidade Européia por sua grande utilidade na análise das políticas da CE por ser uma rede pluralística (Metcalf, 1977) os estados membros conservam sua autonomia e suas identidades individuais, compartilhando responsabilidades para a gestão de políticas em comum, e por desenvolver um padrão de interdependência coordenada (Rhodes, 1986).

Apesar de que a rede permite a desterritorialização dos mercados e das políticas econômicas, como parte do fenômeno de globalização e dos processos supranacionais de integração regional, existe uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e à uma população específica.

Fica evidente a incapacidade dos governos centrais darem resposta aos problemas sociais, especialmente no contexto atual de redução do papel das burocracias e dos recursos do governo centrais. A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses conflitivos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não-governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas, são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais.

A percepção crescente de que a descentralização, como transferência de poder de decisão às autoridades locais e mesmo aos usuários não garante a eficácia das políticas sociais tem levado estudiosos a identificar este déficit de eficácia em função de vários fatores e apontar possíveis soluções:

- a falta de articulação das políticas econômicas e sociais. Em geral, a política social vem operando em áreas sem autonomia e sem participação nas decisões que a afetam, estando subordinadas às políticas econômicas. (Kliksberg, 1997).
- apesar de que com a descentralização os serviços se dirigem aos mesmos grupos sociais que ocupam um mesmo espaço geográfico, sua execução se realiza de forma isolada por meio de cada política setorial. Se bem os problemas sociais se manifestam setorialmente, sua solução depende da ação de mais de uma política, de uma ação que considere a população de forma integral. Só através da intersetorialidade é possível uma ação integrada das políticas sociais que garanta a universalidade, integridade e equidade. (Junqueira, 1998).
- A agenda de políticas sociais tende a excluir os temas conflitivos e a concentrar em questões administrativas de menor importância. Torna-se necessário então buscar uma abordagem “substancial”, que reconheça e resolva os conflitos, conduzindo processos de negociação utilizando modelos técnicos avançados. (Kliksberg, 1997).
- A necessidade aumentar a flexibilidade na gestão das políticas sociais deve ter em conta que isto não representa um alívio da tarefa gerencial. Primeiro porque a expansão das competências legais nem sempre é acompanhada pelo correlativo aumento das capacidades gerenciais e, segundo, porque a flexibilidade aumenta a complexidade do sistema, requerendo à ação administrativa diferentes bases para diferentes campos de política. (Metcalf, 1997).
- É necessário a introdução de uma gerência social adaptativa para tornar eficazes políticas que enfrentam problemas de elevada complexidade e que se desenvolvem em contexto de alta turbulência política e instabilidade institucional. A não separação entre formulação e implementação das políticas assim como a introdução de mecanismos de monitoramento das políticas sociais são requisitos para o desenvolvimento da imprescindível aprendizagem institucional.
- Somente com a utilização de instrumentos como o planejamento estratégico e a análise de atores envolvidos e dos processos de negociação é possível dar consistência e sustentabilidade aos programas e projetos sociais. As negociações só serão efetivas se baseadas em relações de confiança entre todos os atores envolvidos.
- A participação da população na formulação e gestão das políticas sociais cria as condições para o desenvolvimento da cidadania e emancipação dos setores populacionais mais marginalizados, ao mesmo tempo em que transforma as estruturas autoritárias do estado, gerando formas de co-gestão pública.
- O papel de liderança dos governos locais na articulação de atores públicos e privados indica que ao invés de um enfraquecimento do estado o que as redes locais sinalizam é em direção a sua transformação. Na gestão das políticas sociais, as redes viabilizam a otimização dos recursos disponíveis e a democratização na tomada de decisão, gerando ao mesmo tempo conhecimentos que lhes são próprios, numa perspectiva transectorial. (Junqueira, 1998).
- O gestor público deve deixar de ser um cumpridor de planos para ser um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar idéias, formular alternativas e articular a ação conjunta. Nesse sentido, “o gerente negociador, que trabalha com a participação, com o

diálogo e com autonomia, tem, na informação, o instrumento fundamental de sua ação. Essa perspectiva requer do gerente a capacidade de captar, transferir, disseminar e utilizar a informação de formar pró-ativa e interativa” (Junqueira e Inosa, 1992: 29).

Podemos, portanto concluir que as redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais e, mais ainda, que elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado.

Offe (1998) refere-se a três princípios de coordenação dos indivíduos e organizações da sociedade, cada um deles com seu fundamento e valor próprios: o Estado cujo fundamento é a razão e o valor a igualdade, o mercado cujo fundamento é o interesse e o valor a liberdade, e a comunidade, cujo fundamento é a paixão e o valor é a solidariedade. Não há dúvidas que as políticas sociais deveriam buscar uma forma de articulação ideal entre os princípios fundamentais e entre os valores que movem as ações neste campo.

A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, onde o poder apresenta-se como plural e diversificado.

Neste sentido, as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática).

No entanto, a existência de estruturas policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular.

É necessário também ter em conta as limitações das redes de políticas no cumprimento de certas funções públicas, de caráter nitidamente estatal, como, por exemplo, a garantia de direitos sociais e a regulação.

Finalmente, é necessário ter em conta os novos desafios impostos pelos processos de fragmentação e exclusão social que impedem a geração de consensos e ameaçam as condições de governabilidade em nossas sociedades.

A diversidade ou aceitação do outro como diferente, a pluralidade e o reconhecimento do outro como parceiro, a ação coordenada e interdependente, a negociação dos conflitos e a busca de um objetivo comum, requerem uma sociedade com uma cultura democrática e uma estrutura de distribuição da riqueza e do poder mais igualitária. Neste sentido, a democracia é tanto um pré-requisito quanto o resultado da ação das redes de políticas.

Ou seja, sem assumir uma visão meramente instrumental das redes de políticas, não podemos também imaginá-las, ingenuamente, como solução para todos os problemas envolvidos no campo das políticas públicas.

## **Bibliografia**

- ABRAMOVAY, Ricardo. "A rede, os nós, as teias: tecnologias alternativas na agricultura". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, N. 6, nov/dez, 2000.
- AGRANOFF, Robert & MCGUIRE, Michael. "Managing in Network Settings". *Policy Studies Review*. Vol. 16. N.1, p. 18-41, Spring, 1999.
- AGRANOFF, Robert and LINDSAY, Valerie. "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level" in *Public Administration Review*, May/June, 1983.
- ALBRECHET, Carl "Programando o futuro. O trem da linha norte". Makron Books, São Paulo, 1994.
- ALMEIDA FILHO, Naomar. "Intersectorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, N. 6, nov/dez, 2000.
- BANCO MUNDIAL. "Países em desenvolvimento poderiam ter o mais rápido crescimento em uma década mas são prejudicados por barreiras comerciais nos países ricos". *Perspectivas Econômicas Globais*. [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com), março, 2001.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. "Imperialismo e cosmopolitismo". *Biblioteca das Alternativas*. [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br), março, 2001.
- BENSON, K. The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20,229-48, 1975.
- BINDER, Alberto. "La Sociedad Fragmentada" em ROVERE, Mario. *Redes en Salud*. <http://www.rosario.gov.ar> (Secretaria de Salud Pública), 1998.
- BÖRZEL, Tanja. ¿"Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea". <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>, 1997.
- BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, Loïc. "A nova bíblia do Tio Sam". *Biblioteca das Alternativas*. [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br), março, 2001.
- BOVO, José Murari. "Gastos sociais dos municípios e desequilíbrios financeiros". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 35 (1), jan/fev, 2001.
- BRUIJN, Joan. A and HEUVELHOF, E.F. "Instruments for Network Management" in Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, Joop. *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London, 1997.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Hacia el Estado Red. Globalización e instituciones políticas en la nueva época de la información", ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, Brasil, São Paulo, 1998.
- CAVALCANTI, Bianor S. "Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública". *Revista Paranaense de Desenvolvimento*: Curitiba, n. 93, p.73-89, jan/abr, 1998.
- COLE, Alistair and JONH, Peter. "Local Policy Networks in France and Britain: Policy Co-ordination in Fragmented Political Sub-Systems" in *West European Politics*, Vol.18, no. 4, October, pp. 89-109, 1995.
- EVANS, Peter. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*. Vol. 24, N° 6, 1996.
- FARAH, Marta Ferreira dos Santos. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no governo local". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 35 (1), jan/fev, 2001.

- HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1980.
- HANF, K. and O'TOOLE. "Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of interorganizational relations" in European Journal of Political Research 21: 1992
- JACOBI, Pedro. "Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, N. 6, nov/dez, 2000.
- JOHN, Peter. "Policy Networks", in *Contributions to the Blackwell Companion to Political Sociology*, edited by K. Nasch and A. Scott, <http://website.lineone.net>, 1999.
- JUNQUEIRA, Luciano Prates. "Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, N. 6, nov/dez, 2000.
- \_\_\_\_\_ e INOJOSA, Rose Marie. "Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, V. 26, N. 2, abr/jun, 1992.
- KLIJN, Erik-Hans. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems". *Administration and Society*. Sage Publications, Vol 28, Nº 1, may, 1996.
- \_\_\_\_\_, KOPPENJAN, Joop & TERMEER, Katrien. "Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks". *Public Administration*. Oxford: Blackwell Publishers, Vol 73, 1995.
- KLIKSBERG, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: mas alla de dogmas y convencionalismos". *Reunión Mundial de Expertos*. División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, New York, 1997, mimeo.
- LECHNER, Norbert. "Three Forms of Social Coordination". *CEPAL Review*. United Nations, 61, April 1997.
- \_\_\_\_\_. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". *Revista Instituciones e Desarrollo*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Nº7, 2000.
- LOIOLA, Elisabeth e MOURA, Suzana. "Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais" em FISCHER, Tânia. *Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.
- LUHMANN, N. "The representation of society within society". *Current Sociology*. London: International Sociological Association, Vol. 35, Nº 2, 1987.
- MARANDO, Vicent and FLORESTANO, Patricia. "*Intergovernmental Management: The State of the Discipline*" in LYNN, Naomi and WILDOVSKY, Aaron. Public Administrations- The State of the Discipline. Chatham House Publishers, Inc, New Jersey: 1990
- MANDELL, Myrna. "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector" in GAGE, Robert & MANDELL, Myrna. *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Network*. New York: Praeger, 1990.
- MANDEL, Myrna. "La Gerencia Intergubernamental en Redes Interorganizacionales: Una Perspectiva Revisada" in Bernardo (compilador) – *Pobreza – Un tema Impostergable*, 4a edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MARQUES, Eduardo Cesar. "Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, V. 14, N. 41, out, 1999.

- METCALFE, Les. "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración". *Revista del CLAD* n. 9, octubre, 1997.
- MILLER, Hugh T. Post-progressive Public Administration: lessons from Policy Networks. *Public Administration review*, July/August, vol 54, no. 4, 1994.
- MINTZBERG, Henry. "Managing government, governing management". *Harvard Business Review*. v.74, n.3, May/June, 1996.
- MOURA, Suzana. "A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes". *Revista de Administração Contemporânea*. ANPAD, v.1, n.1, jan/abr, 1997.
- O'TOOLE, Laurence J. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, January/February, vol 57, no.1, 1997.
- OXHORN, Philip. "When democracy isn't all that democratic: social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America". *American Political Science Association Conference*, mimeo, 1999.
- PAL, Leslie. "Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance? In <http://www.isoc.org>, 1997.
- PAL, Leslie. "Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance?" <http://www.isoc.org>, agosto, 2001.
- PRATCHETT, Lawrence. "Open Systems and Closed Networks: Policy Networks and the Emergence of Open Systems in *Local Government in Public Administration*, vol.72, Spring pp. 73-93, 1994.
- RHODES, R.A.W. *European Policy-Making, implementation and subcentral governments: a survey*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.
- ROVERE, Mario. *Redes en Salud*. <http://www.rosario.gov.ar> (Secretaria de Salud Pública), 1998
- SCHERER-WARREN Ilse. "Redes e espaços virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação". UFSC/PPGSP, Cadernos de Pesquisa, N. 11, jul, 1997.
- SCHERER-WARREN Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*, Edições Loyola, São Paulo, 1993.
- SALAMON, Lester M. *Partners in Public Service – Government – Nonprofit Relations in Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- SANTOS, Boaventura Souza. *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, Boaventura Souza. "As tensões da modernidade". *Biblioteca das Alternativas*. [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br), dez, 2000.
- SIQUEIRA, Moema Miranda. "Redes sociais na gestão de serviços urbanos". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, N. 6, nov/dez, 2000.
- VAN DE VEN, Andrew H. and WALKER, Gordon "The Dynamics of Interorganizational Coordination", *Administrative Science Quarterly*, 29;598-621, 1984.
- WEISBROT, Mark, BAKER, Dean, KRAEV, Egor, CHEN, Judy. *The Scorecard on globalization 1980-2000: twenty years of diminished progress*. Washington: Center for Economic and Policy Research, [www.cepr.net](http://www.cepr.net)
- WRIGHT, Deil S. "Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Drama of Federalismo. Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management" in William P. Eddy (ed.) – *Handbook of Organizational Management*, Marcel Dekker, Inc. New York, 1983.

### **Síntese biográfica.**

- Professora Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE, da Fundação Getúlio Vargas.
- Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Mestre em Sociologia pelo IUPERJ. Bacharel em Psicologia pela UFMG.
- Experiência na área de ensino, pesquisa e análise institucional para várias organizações no país e no exterior, sobretudo nas áreas de saúde e previdência social. Senior Social Development Specialist Lecturer no Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social - INDES, do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (membro do staff de 1997 a 1999 e consultora a partir de 2000). Professora Visitante da Universidad Nacional de Lanús, em Buenos Aires (Argentina), desde 1999, da Universidad Peruana Cayetano Heredia (Lima, Perú), desde 2001, da Universidad Mayor de San Andrés, La Paz (Bolívia), desde 2001 e da Universidade Federal Fluminense (UFF), desde 2001.
- Coordenadora do Programa de Estudos sobre a Esfera Pública (PEEP)/ Observatório da Inovação Social.

Praia de Botafogo, 190 sala 1307.  
22253-900 Rio de Janeiro RJ Brasil  
Tel: (55 -21) 2559-5783 Fax: (55 -21) 2553-8832  
E-mail: [sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br)