REDES E POLÍTICAS PÚBLICAS

De maneira sintética, o processo político é composto por etapas (nem sempre sucessivas) de eventos onde diversos atores se envolvem para a produção de uma política (policy making) visando atingir objetivos que interessam a um grupo da população ou sua totalidade.

Falamos de objetivos de políticas públicas, quando nos referimos aos bens produzidos pelo processo citado. Nem sempre estes bens atendem ao propósito inicial da demanda ou da concepção da política, mas esse é o conceito moderno de política pública.

A ciência política tem se esforçado em produzir respostas e interpretações aos processos políticos e compreender a lógica da ação pública. As vertentes de análise do processo político segundo John (1998) são objeto de abordagens: a) de orientação institucional; b) daquelas ligadas a atuação e impacto dos grupos e das redes; c) sobre a ênfase nos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas d) a teoria da escolha racional e; e) a ênfase no papel das ideias e conhecimento.

Kitschelt (1986) aponta que a analise das políticas públicas devem considerar o grupo social que se mobiliza em torno da política; as arenas institucionais; o processo de decisão e os produtos gerados. Labra, no entanto, assinala que a natureza precisa dessas relações pode ser contingente devido a constrangimentos ou induções maiores à formação da política, ou seja, os atores e as arenas de política podem não se corrrelacionar diretamente com os processos decisórios e com os resultados das políticas ao longo do tempo. (Labra, 1999: 150).

Comum às diversas vertentes de análise está à noção de que as decisões políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequencia de decisões, tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas (Immergut, 1996: 144).

Existem diversos modelos de interpretação do processo político, dentre os quais, os principais, tidos como ideais para interpretar as variações nos modos de produção de políticas são: o **pluralista**, o **neocorporativo** e o **neopluralista**, que têm uma sequencia cronológica na sua elaboração.

**No pluralismo** clássico (DAHL, 1964) enfatizam-se elementos tais como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Acreditava-se que o espaço de decisão ou concepção das políticas fosse de acesso “livre”.

O **neocorporativismo** (CAWSON, 1986) por sua vez, se opõe à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político. Cabe ressaltar que o neocorporativismo é um avanço no enfoque da definição original de Philippe Schmitter (1979) de **corporativismo** "como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios".

O **neopluralismo** logra a institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão que leva a constante exclusão de alguns grupos, já que o acesso à agenda política não está sempre aberto (ROMANO, 1999, P. 212-213). Para Lindblom, “esta complexidade (relações entre grupos de pressão e Estado) é bem vista nos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões são excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente, resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos humanos” (LINDBLOM, 1977, p. 178).

No neopluralismo, aponta Labra (1999:157) “se reconhece que as relações governo-interesses podem estar institucionalizadas, que existe conflito, cooptação e consenso e que certos grupos são excluídos. Admite ainda que, a política moderna pressupõem antagonismos entre múltiplas elites em torno da distribuição de recursos escassos, que há ideologia na política e que o consenso pode ser resultado da manipulação”.

São nos trabalhos dos neopluralistas que as redes de políticas ganham perspectiva e destaque como importantes na intermediação de interesses ou como elemento de governança, seja pelo comportamento individual ou institucional.

Estas intermediações de interesse variam conforme a integração dos atores e a distribuição de recursos (Rhodes, 1988) e recebem diversas nomenclaturas, entre elas: comunidades epistêmicas, comunidades políticas (policy communities), redes políticas (policy network), redes de questões (issue network), etc. As noções de redes políticas e comunidades políticas nos interessam mais.

As **redes de políticas** ou **policy networks** compartilham a noção de um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referencia a uma política e que intercambiam recursos para perseguir estes interesses compartilhados, admitindo que a cooperação seja a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

No entanto, as diferentes concepções são objeto de divergências entre as escolas. Em resumo, existem abordagens que interpretam os policy networks como ferramentas analíticas ou como um enfoque teórico. Da mesma forma, alguns estudos priorizam o caráter quantitativo e outros o qualitativo das redes.

O quadro XX extraído de Borzel (xxxx) sintetiza os conceitos de policy networks mais abordados na literatura.

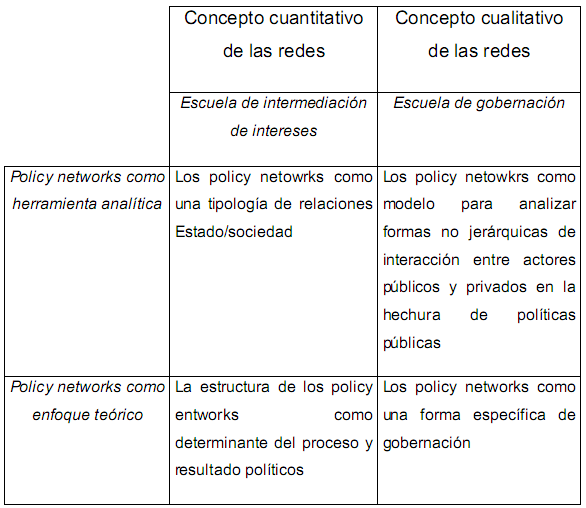


Figura xx: Conceitos de policy netwroks, extraído de Bözel (1xxx)

A noção de **comunidades políticas** (policy community) foi introduzida por Heclo e Wildavsky’s (1974) para descrever o fenômeno que estava intimamente correlacionado às redes de políticas. Heclo and Wildasvky definiram “comunidades políticas como um conjunto de relações pessoais entre os principais atores políticos e administrativos no âmbito de uma política” (p. 389)

Para Smith (1994) comunidades políticas são formas institucionalizadas de relações entre grupos de pressão e governo, implicando em dizer que existe um espaço formal, “tipo comitê consultivo” cuja estrutura pode favorecer alguns grupos e excluir outros, decidindo-se sobre opções políticas disponíveis mediante acordos e não por pressão aleatória, como supõe o pluralismo clássico.

De maneira geral, a maior parte dos estudos de redes políticas concorda com a heterogeneidade destas e apontam que os atores possuem recursos e interesses diferentes. Esta heterogeneidade aponta Bözel (), cria um estado de interdependência entre atores, vincluando-os em um policy network, onde podem mediar seus interesses e trocar seus recursos.

No entanto, existem redes homogêneas, onde os atores possuem interesses e recursos similares, como nos casos das chamadas redes profissionais, (Burley e Mattli, 1993), as comunidades epistêmicas (Hass, 1992) e as redes baseadas em problemas (Sikkirt, 1993).

Uma rede homogênea, contudo, pode servir como recurso importante para os atores envolvidos em redes heterogêneas (Héritier, XXXX). Constituem-se em fontes importantes de informações e, por aportar recursos diferenciados para estes atores, garante a eles capacidade de interferência diferenciada, ou o que se chama recursos de poder.

Neste ponto, a abordagem de redes aproxima-se mais da noção de governança, e apresenta as oportunidades de ações como determinantes das atuações dos agentes (coletivos ou individuais), sendo que estes interferem na estrutura de oportunidades que se forma, em um contexto no qual a representação e distribuição dos recursos de poder são fundamentais. Nas palavras de Kenis e Schneider “*redes de relações relativamente estáveis e continuadas que mobilizam e agrupam os recursos dispersos, de forma que a ação coletiva (ou paralela) podem se orquestrar na direção de uma solução política comum*.” (Kenis y Schneider 1991, p. 36. Tradução livre).

A ação dos atores seja a partir das oportunidades (lógica adaptativa) ou de seus próprios interesses e preferências (lógica consequencial), num dado contexto, está cercada da noção de poder. Este mecanismo de governança desenvolvido na rede permite determinar, segundo Paulillo (2001) a intensidade da assimetria de poder que se estabelece em uma configuração.

Duas significações de poder estão envolvidas nas configurações: o **poder de representação,** definido a partir da participação dos atores coletivos nas redes de relações estratégicas estabelecidas e existe quando um ator possui status de negociador. O status público atribuído pelo Estado é bastante importante neste contexto, aponta xxx. Por sua vez, o **poder de aglutinação** é reconhecido quando um dado ator é capaz de aglutinar parte significativa dos membros potenciais da configuração, apresentando-se como um interlocutor válido nos processos de negociação.

Os teóricos das escolas de governança e intermediação de interesses compartilham a importância de investigações que expliquem o papel das redes políticas nos resultados políticos e também estão de acordo que o conceito de policy network em si mesmo não é capaz de prover respostas definitivas a estes assuntos, necessitando de complementar-se com alguma das teorias de Estado para prover uma explicação completa do processo político e seus resultados. (Marsh e Rhodes, 1992; Kenys e Schneider, 1991; Windhorff-Heritier, 1995)

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres: Pinter Pub Ltd, 1998.