

**Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando
agendas e agentes**

23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP)

A contribuição das redes sociais na elaboração de políticas públicas
participativas

Andrés Burgos Delgado
Diana Rocío Rodríguez Triana
Doris Aleida Villamizar Sayago

A contribuição das redes sociais na elaboração de políticas públicas participativas

INTRODUÇÃO

Políticas públicas devem atender a dois elementos essenciais: como resolver realmente problemas sociais e como responder ao controle popular. Procurando atingir esse propósito num mundo globalizado, as estruturas e processos de governo têm sido cada vez mais transformados.

Velhas formas centralizadoras vêm sendo substituídas por novas formas de políticas públicas, sob estratégias de governança compartilhada e de colaboração. Mediante a atuação em rede, essas novas formas podem ser mais eficazes na formulação e implementação de políticas públicas do que os instrumentos de comando e controle operados pelas instituições formais e, portanto, oferecem elementos potenciais para promover uma melhor governança.

A *policy network* (rede de políticas) está emergindo como uma nova conformação descentralizada no marco da governança. Baseada na interdependência de relações formais e informais, a negociação e a confiança entre interesses governamentais e não governamentais, a *policy network* possibilita ações colaborativas entre diversos agentes.

A *policy network* situa-se na intersecção de estudo entre políticas públicas e a teoria das redes sociais. Esta última pressupõe que os indivíduos ou atores não atuam de maneira isolada, senão que seu comportamento é profundamente condicionado pelas relações que eles conseguem desenvolver. Nesse sentido, a estrutura da rede social condiciona os recursos disponíveis e mobilizados por meio das relações sociais, favorecendo ou obstruindo a ação coletiva e, portanto, afetando a governança.

A teoria de redes sociais permite conhecer e analisar os elementos e atores que interagem no processo de formulação de políticas públicas, assim como as relações que emergem dessa interação, oferecendo informações relevantes para o planejamento e implementação de estratégias destinadas ao fortalecimento da participação e a ação coletiva entre os diferentes agentes envolvidos. Essa abordagem proporciona um enfoque útil para compreender como as estruturas sociais e os padrões de relações podem influenciar no processo, e por sua vez, direcionar os resultados obtidos.

Estimular e conhecer o processo de formulação de políticas sob a perspectiva da *policy network* se requer um esforço de entendimento das relações entre os diversos atores participantes.

Este trabalho analisa as políticas públicas desde a perspectiva relacional das redes sociais, apresentando os principais aspectos metodológicos-conceituais embasados na abordagem da *policy network*, de modo a contribuir para o debate sobre participação, democracia e políticas públicas, desde o reconhecimento da importância das relações sociais.

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são um conjunto inter-relacionado de decisões que têm como foco uma área determinada de conflito ou tensão social. Trata-se de decisões tomadas formalmente no marco das instituições públicas, precedidas de um processo de elaboração no que tem havido participação de uma pluralidade de atores públicos e privados (VALLÉS, 2002). São, portanto, decisões tomadas pelos governos para resolver ou não problemas que atingem a sociedade.

O processo de formulação de políticas é um fenômeno complexo composto por diversos objetivos, interesses, valores e atores cercados por restrições que tentam compatibilizar os objetivos políticos com os meios para alcançá-los (HOWLETT *et al.*, 2013). Esse processo envolve decisões e interações entre indivíduos, grupos e instituições influenciadas pelas condutas e disposições do conjunto de indivíduos, grupos e organizações afetadas. Sendo assim, parece importante estudar não apenas as intenções, senão também as condutas dos atores envolvidos, por meio dos aspectos que limitam ou influenciam o comportamento dos atores sociais, com o objetivo de explicar as vantagens e desvantagens de certas políticas a partir da forma em que foram elaboradas (SUBIRATS e GOMÀ, 1998).

No processo de formulação de políticas públicas surge uma rede complexa de forças para resolver duas questões fundamentais: como fazer com que elas sejam realmente efetivas para resolver problemas sociais? e; como fazer com que elas respondam ao controle popular? (LINDBLOM, 1991).

Os atores presentes no processo de formulação de políticas públicas têm o desafio de fazer as escolhas que permitam dar resposta a tais questionamentos e determinar o caminho de desenvolvimento de uma sociedade. Contudo, considerando que o cenário das políticas públicas é complexo e apresenta mudanças permanentes, diferentes modelos têm sido propostos para compreender sua complexidade e obter melhores soluções.

Harold Lasswell é reconhecido como o pioneiro em descrever a política pública como um processo político em estágios e como as políticas devem ser criadas. Segundo Lasswell (1956) a política pública está focalizada só no governo, então as decisões tomadas pelo Estado têm pouca influência externa, já que o processo encontra-se em mãos de poucas pessoas com funções específicas no governo. O autor também apresentou o processo de formulação em políticas públicas em sete estágios que vão desde a coleta inicial de informação até o processo de avaliação das decisões tomadas. A principal desvantagem desse modelo é que não considera as forças existentes fora dos governos e que condicionariam os processos decisórios (PARSONS, 2001; HOWLETT *et al.*, 2013).

Outro importante aporte nessa área foi dado por David Easton, que introduziu a perspectiva sistêmica na análise do sistema político (EASTON, 1953, 1965). Mais recentemente, Lindblom (1991) questionou a divisão da política pública em estágios, argumentando que a política sempre está em constante mudança e tem uma dinâmica com limites incertos. Ainda assim, este autor considera que a política pública analisada por partes pode ajudar a identificar com mais clareza os impactos dos atores, as ideias dominantes e a estrutura organizacional. Além disso, também admite que o entendimento “fragmentado” pode ajudar ainda a evidenciar a interação dos atores com as restrições geradas por outros atores.

Posteriores estudos foram utilizados para explicar outros fatores que interagem e influenciam o processo de formulação de políticas públicas. Essas novas aproximações foram resultado da interação com outras disciplinas, fato que permitiu ampliar as ferramentas de análise do processo político. Desse modo, e como exemplo, a *teoria de jogos* (NASH, 1951; NEUMANN, 1959) que fora desenhada inicialmente para a área de economia, explicando que os indivíduos tomam decisões racionais procurando satisfazer

seus interesses, foi posteriormente adotada pela biologia. No entanto, nessas duas áreas de aplicação, a teoria explica que os atores tomam suas decisões considerando as respostas que, por sua vez, tomaram seus competidores (POLL, 1994).

A utilização de diferentes disciplinas permitiu a aparição de enfoques que podem não ser definitivos, mas sim complementares. Assim, Dye (2005) por meio de nove modelos diferentes, evidenciou como cada um deles pode ajudar a compreender aspectos particulares das políticas públicas, e explicou que não existe um melhor que outro, pois depende do contexto e das dinâmicas particulares que as políticas públicas enfrentam. Um dos enfoques de Dye é o institucionalista. Desde a perspectiva desse autor, esse enfoque é importante porque existem diferentes instituições governamentais que fazem cumprir as políticas públicas. O enfoque institucionalista considera o comportamento dos indivíduos e grupos. Assim, amplia o número de participantes e legitima a participação das diferentes instituições sociais, econômicas e políticas nos resultados da formulação de políticas públicas, devido a que cada uma delas pode favorecer certos interesses e dificultar outros.

A instituição entende-se como o “um sistema estabelecido ou reconhecido socialmente de normas ou pautas de conduta referentes a determinado aspecto da vida social” (RADCLIFFE-BROWN, 1993, p. 189). Além de estabelecer importantes relações e sinergias entre atores, a solidez das instituições formais, como leis e constituições, e a sutileza das instituições informais, como a confiança social, têm sido reconhecidas como chave para o bem estar, pelo menos nos países com maior crescimento econômico (BJØRNSKOV *et al.*,2010).

As instituições têm um papel importante para o desenvolvimento de uma sociedade devido a que as estruturas que elas criam em um contexto específico determinarão como serão tomadas as decisões. Segundo Hall e Taylor (2003) são por meio das ações dos indivíduos que as instituições têm um efeito sobre os impactos da política, porém as decisões dos atores são explicadas pelo interesse de maximização ou satisfação de resultados, assim como pelas expectativas do comportamento dos outros e as suas preferências.

Então para que surja o interesse em contribuir no processo de formulação de políticas públicas, precisam-se objetivos comuns e afinidade entre os atores para se

organizar. Considerando que no processo de participação em políticas públicas os atores só são importantes quando agem como parte integrante ou em nome de grupos de interesse (DAY, 2005), a articulação de forças para o manejo de recursos e o poder serão determinantes para estruturar as relações dos indivíduos. Do mesmo modo, essa articulação também possibilitará a criação de instituições entorno a esses objetivos, permitindo juntar esforços e investir recursos para incrementar as oportunidades de que seus interesses sejam considerados.

POLICY NETWORK

A *policy network* cresceu como corrente depois da década de 60 para ajudar a entender novas formas de articulação Estado/sociedade e explicar, assim, uma nova faceta na elaboração de políticas públicas.

As redes de política podem-se entender como “um modelo de representação de grupos de interesse com uma influencia significativa nos resultados da política pública” (MARSH, 1998, p. 7). Porém, na literatura existem duas escolas de pensamento com diferente concepção desse modelo: a escola de intermediação e a escola de governança (BÖNZEL, 1998).

A primeira, de base americana e britânica, explica as diferentes formas de relações entre os subsetores e interesses do setor público e interpreta a rede de política como um modelo de intermediação de interesses, superior ao pluralista e ao corporativista (MARSH e RHODES, 1992; SMITH, 1993). Em função dos atores ou membros participantes, da forma de interação dominante e da distribuição dos recursos, Marsh e Rhodes (1992) criaram uma tipologia dentro desse modelo de intermediação. Na tabela seguinte (Tabela 1) podem-se ver suas características.

Tabla 1. Tipos de *policy networks*

Dimensão	Comunidade política (redes fechadas)	Redes de assuntos (redes abertas)
Membros participantes		
Número	Limitado, com alguns grupos excluídos conscientemente.	Muitos.
Interesses	Fundamentalmente econômico/profissional.	Amplo leque.
Integração		
Frequência de contatos e/ou relações	Alta e de qualidade, interação de todos os grupos e sobre todas as questões políticas de referência.	Flutuante em frequência e intensidade.
Continuidade	Tanto membros, quanto valores fundamentais. Resultados persistem no tempo.	Oscilante ou errática.
Consenso	Todos os atores compartilhar valores fundamentais e aceitam a legitimidade dos resultados.	Certo grau de acordo, mas com presença de conflitos.
Recursos		
Distribuição dentro da rede	Todos os atores envolvidos têm recursos e a relação básica é de troca.	Só alguns atores possuem recursos e a relação básica é de consulta.
Distribuição dentro das organizações participantes	Hierárquica, as lideranças podem deliberar com os membros.	Variável e com capacidade para regular os membros.
Poder	Equilíbrio entre os atores. Embora um grupo possa dominar, no fim tem que existir um jogo de soma positiva para que a comunidade persista.	Desigual, devido à existência e acesso desigual de recursos. O jogo de soma é nulo.

Fonte: Marsh e Rhodes (1992).

A segunda escola, integrada por teóricos da Europa continental, concebe a rede de políticas como uma forma de articulação, de interação entre atores públicos e privados, que mediante uma estrutura horizontal movimentam recursos políticos em situações onde os recursos entre tais atores estão altamente dispersos (RHODES, 2000).

Embora existam diversas perspectivas em torno ao conceito de *policy network*, um aspecto fundamental compartilhado pelas duas correntes e, portanto, pelo foco das redes de política em geral, é entender como ocorrem os processos de troca de recursos e de informação entre os diferentes atores dentro da rede e, com isso, compreender como a estrutura da rede afeta tanto o processo como o resultado político.

Nas redes de política têm de incorporar-se diversos olhares e decisões procedentes também de diferentes atores governamentais e extra-governamentais, que

determinarão a decisão central. As redes exigem um acoplamento entre Estado e sociedade, e essa interação pode produzir o consenso necessário para facilitar a elaboração de uma política, que desse modo, encontre menos resistência na sua aplicação (NATERA, 2004). Assim, as políticas adaptam-se melhor a cenários complexos e dinâmicos, “cuja coordenação resultaria difícil, quando não impossível, desde o ponto de vista prática se o Estado interviesse de forma monopolista ou exclusiva” (MARSH, 1998, p. 8). Sob essa visão, o poder tem que ser compartilhado por todas as organizações existentes, sem que exista imposição de nenhuma delas sobre o resto (RHODES, 1997).

Nas redes de política, os atores apresentam características e mecanismos de participação que permitam uma flexibilização das relaciones. A flexibilidade no processo de implementação de política é necessária, pois este se caracteriza pela interação informal de atores públicos e privados, que apresentam interesses interdependentes e reúnem esforços para resolver problemas de ação coletiva livres de estruturas hierárquicas (BÖNZEL, 1998).

Por meio da *policy network* reconhece-se a importância e utilidade das relações, sem esquecer que as mudanças são dependentes dos atores e do contexto. Resulta, portanto, uma ferramenta útil como marco de interpretação sobre como os atores se situam e interagem com outros em um contexto político específico. No entanto, algumas características das redes podem gerar ou limitar a sua eficácia, gerando dificuldades para sua gestão. A seguir, na Tabela 2, mostram-se as características vantajosas e limitadoras das redes de política.

Tabela 2. Vantagens e desvantagens das *policy networks*

Vantagens	Desvantagens
(1) possibilidade de maior mobilização de recursos devido à pluralidade de atores envolvidos na rede; (2) diversidade de opiniões sobre o problema a tratar; (3) democratização na definição de prioridades, com o envolvimento de pequenas organizações próximas à origem dos problemas; (4) possibilidade de tratar, simultaneamente, diferentes temas dentro de uma política comum; (5) possibilidade de criação de presença pública sem necessidade de criar uma estrutura democrática;	(1) deficiência de definição e clareza dos seus conceitos e preceitos; (2) fragilidade explicativa, já que é predominantemente descritiva das características das redes, mas não provê ideias sobre relações causa-efeito; (3) omissão de temas de poder, conflito e representação; (4) falta de estratégias claras de avaliação, relacionadas com métodos e critérios; (5) carência de uma dimensão normativa na medida em que não informa sobre a formação e a gestão das redes;

<p>(6) capacidade de desenvolver uma gestão adaptativa;</p> <p>(7) aplicáveis a ambitos multidimensionais, onde a distinção entre privado e público é, em ocasiões, confusa;</p> <p>(8) os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são frutos de consensos obtidos por processos de negociação, circunstancia que gera maior compromisso e sustentabilidade dos participantes e dos acordos realizados;</p> <p>(9) possibilidade de que diferentes níveis de apoio político existam para diferentes temas políticos dentro de uma mesma rede de política;</p> <p>(10) reconhecimento de que diversos atores políticos possam estar envolvidos em diferentes redes de políticas e seus poderes, funções, níveis de apoio e interação possam variar dentro dessas estruturas.</p>	<p>(6) desafios na hora de garantir a rendição de contas em relação ao uso de recursos públicos pelo fato de envolver diferentes atores governamentais e privados;</p> <p>(7) lentidão do processo de geração de consensos e negociação;</p> <p>(8) responsabilidades diluídas que não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos;</p> <p>(9) a flexibilidade da dinâmica pode afastar participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede por deserções;</p> <p>(10) perigo de marginalização de certos atores por não estarem claros os critérios de participação na rede;</p> <p>(11) dificuldades de controle e coordenação das interdependências surgidas na rede.</p>
---	--

Fonte: adaptado de Salomon (1995), Fleury (2005) e Scott *et al* (2008)

A TEORIA DE REDES SOCIAIS

As redes sociais têm sido identificadas como formas de organização que possuem potencial de conectar os atores que pertencem a diversos níveis e categorias, de maneira que criam estruturas flexíveis e adaptativas de governança (BODIN e CRONA, 2009).

Uma rede social não é nada mais que um conjunto de nós socialmente relevantes ligados por uma ou mais relações. Os nós, ou membros da rede, são as unidades que estão ligadas pelas relações existentes. Essas unidades normalmente são pessoas ou organizações, mas, em princípio, qualquer unidade capaz de ser ligada a outras unidades pode ser estudada como um nó (MARIN e WELLMAN, 2011).

A teoria de redes sociais pressupõe que os indivíduos ou atores não atuam de maneira isolada e com a disponibilidade de toda a informação, senão que seu comportamento está profundamente condicionado pelas relações que eles conseguem desenvolver (FREEMAN, 2004). Seus fundamentos têm sido aplicados, entre outras, para compreender as relações existentes em áreas complexas como os sistemas biológicos, a internet, o manejo de recursos naturais, o capital social e a saúde (BARAVÁSI e BONABEAU, 2003; BODIN e CRONA, 2006; BRONDIZIO *et al.*, 2009; MERTENS, 2011).

Os estudos de redes sociais visam compreender quais são os padrões de relações que se manifestam sob condições específicas de interação e os impactos que esses padrões têm sobre as estruturas sociais. As redes sociais têm sido utilizadas como uma

ferramenta para analisar os processos de interação entre diversos atores, os quais estão ligados por laços específicos (BORGATTI *et. al.*, 2009). Sendo as relações o objeto de estudo da teoria das redes sociais, diferentes tipos de relações podem ser considerados para a análise, como por exemplo, amizade, colaboração, fluxos de informação, padrões de comportamento, etc.

Os laços, vínculos ou elos são utilizados para construir uma conformação ou estrutura, que pode revelar as oportunidades para alguns atores, devido a que os nós ocupam posições específicas dentro dessa estrutura. Também, é possível caracterizar o número de vínculos existentes entre os atores (densidades) e as interconexões presentes e, com isso, descrever os padrões que se querem compreender e avaliar as suas consequências.

Nos estudos de redes sociais a atenção se situa nas relações, em vez de nos atributos ou características dos atores, e nos padrões estruturais das relações, em vez de nos atores isolados. Isto é, a análise de redes sociais assume uma perspectiva relacional e de interdependência tanto das características dos atores como das interações que influenciam os padrões de relações existentes. Para Borgatti e Halgin (2011) essa interdependência é criada por meio das relações que mantêm os atores em função dos laços que os unem, assim como na transferência de recursos que estabelecem. A interdependência dada pela transferência de informação é determinante para o funcionamento adequado da rede e para a manutenção dos contatos formais e informais.

Os atores que integram qualquer rede social que tem o potencial de conectar atores de diversos níveis e categorias, enfrentam-se a diferentes dinâmicas relacionadas com o capital social e que determinam sua funcionalidade.

Putnam (2002) foi um dos primeiros teóricos em caracterizar os grupos em função do capital social de vínculo (*bonding*) e de ponte (*bridging*). As relações entre atores que pertencem a um mesmo grupo social estão associadas ao capital de vínculo. Este capital é exclusivo e se desenvolve dentro de grupos extremamente fechados (MATOS, 2009). Além disso, está associado à existência de relações de confiança, reciprocidade e coesão do grupo, favorecendo as trocas de informação e, potencialmente, o desenho de estratégias compartilhadas, o consenso sobre normas reguladoras, a promoção da ação coletiva e a gestão dos conflitos internos ao grupo (WOOLCOCK e NARAYAN, 2000).

Por sua vez, as relações entre atores diferentes que pertencem a distintos grupos, estão associadas ao capital social de ponte. Neste caso, esse capital pode favorecer o acesso a ideias novas, o diálogo entre diferentes pontos de vista e a mobilização de recursos que não estão disponíveis dentro do seu próprio grupo e que são necessários para iniciar processos de ação coletiva (WOOLCOCK e NARAYAN, 2000).

Embora vários autores considerem que o capital social de vínculo pode produzir mais efeitos negativos que o de conexão, devido à forte lealdade entre os membros de um grupo que tem o risco de provocar rivalidade com outros grupos (MATOS, 2009), outros autores defendem que um equilíbrio entre as duas formas de capital social é importante para os processos de governança (BODIN e CRONA, 2009; BRONDIZIO *et al.*, 2009). De qualquer maneira, parece que os dois tipos de capital social podem fortalecer os processos de governança. De um lado, o capital social de vínculo, reduzindo os conflitos, fomentando a confiança e consolidando o grupo para a gestão coletiva. E, por outro lado, o capital social de ponte, por meio das trocas de informação e colaboração entre atores com experiências diversificadas, oferecendo flexibilidade e capacidade de adaptação, assim como oportunidades para a superação de dificuldades advindas tanto da gestão centralizada como daquela totalmente descentralizada (MERTENS *et al.*, 2011).

As interações estabelecidas numa rede social determinarão como os atores se relacionam e conformarão uma estrutura de rede particular. Por sua vez, esse padrão estrutural condicionará os recursos disponíveis e mobilizados através da rede, influenciando as decisões e, como consequência, direcionando os resultados obtidos.

Deste modo, num cenário de tomada de decisões com estruturas de redes hierárquicas, tanto os laços de vínculo (*bonding ties*) quanto os laços ponte (*bringing ties*) apresentarão pouca flexibilidade, desenvolvendo relaciones formais e informais que, além de limitar a difusão de informação, podem alterar a vontade de participação e compromisso. No entanto, as redes sociais orientadas pela participação social e a coordenação horizontal, formadas por multiplicidade de atores para a discussão de questões que para eles são relevantes, podem ser mais propensas de representar uma boa governança, proporcionando oportunidades para formas mais democráticas de atuação e elaboração de políticas.

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das instituições que mais força tem tomado em anos recentes é a governança. O conceito de governança é bastante amplo e surgiu como resposta a complexidade das novas formas de governo, onde as tradicionais têm sido insuficientes para atender a diversidade das preferências dos grupos sociais.

A governança refere-se à maneira de melhorar a relação horizontal entre uma pluralidade de atores públicos e privados, assim como melhorar os processos de decisão, gestão e desenvolvimento do público e coletivo, levando em consideração uma relação com características de integração e interdependência (REVESZ, 2006).

Mayntz (2001) explica que, a diferença do antigo modelo hierárquico, a governança é uma forma de governar mais cooperativa, onde as instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados, participam e geralmente cooperam na formulação e implementação de políticas públicas. Para este autor, a governança demanda de certas condições para seu desenvolvimento: poder distribuído na sociedade, que depende do caráter democrático do Estado e não implica o enfraquecimento do seu poder; disponibilidade e utilização transparente dos recursos para lograr as mudanças desejadas pelas sociedades; existência de uma sociedade civil forte, comprometida e organizada; elevado compromisso cívico e considerável nível educativo.

As novas estratégias de governança interativa, fundamentadas na colaboração e parcerias estabelecidas de abaixo para cima (*bottom-up*) e que deixam de lado as velhas práticas centralizadoras de cima para baixo (*top-down*) permitem que as capacidades do território a nível local sejam mais consideradas. Segundo Sthör (1981) as estratégias desde abaixo permitem movimentar e canalizar os recursos e as capacidades existentes no território, dirigir o progresso quando os atores locais interagem e se organizam entre eles, e organizar as iniciativas de forma consistente e coordenada.

O enfoque de governança dentro das redes de política tem sido utilizado na formulação de políticas públicas para flexibilizar as formas de governo. Mediante essa aproximação estabelece-se que Estado e atores sociais interagem por interesses e recursos específicos criando relações interdependentes que possibilitam ações colaborativas entre diversos agentes (BÖNZEL, 1998). Nesse sentido, as redes de

políticas têm emergido como uma nova forma de governança descentralizada baseada na interdependência, negociação e confiança entre interesses governamentais e não governamentais (SØRENSEN e TORFING, 2005).

Diminuindo as formas hierárquicas, esta forma de governança pode permitir ações como a realização de tarefas complexas em curto espaço de tempo e a facilitação de trocas entre as partes interessadas, sem desconsiderar as necessidades de cada um dos atores e o estabelecimento de relações de confiança dentro da arquitetura global da rede. Mediante a *policy network* podem-se desenvolver estruturas mais homogêneas orientadas pela participação, direito público, transparência, capacidade de resposta, consenso, equidade, inclusão e responsabilidade. Por sua vez essas estruturas criadas permitem a integração de múltiplos atores relevantes que atendem questões ambientais e socioculturais, além das puramente econômicas, e que trabalham de maneira efetiva com o governo para facilitar a gestão.

A conexão entre as redes de política e as instituições pode contribuir a obter uma análise não só descritiva, já que as instituições estruturam a interação social. Entender que tipos de relações existem entre os diversos atores, compará-las e estabelecer com elas conexões de causas e efeitos, tanto positivos como negativos, permitirão ampliar o olhar sobre quais são realmente as forças que possibilitam algumas modificações nas políticas públicas. No entanto, as mudanças institucionais não indicam que existam mudanças nas políticas públicas, devido à existência de forças maiores que influenciam as estruturas institucionais e as tomadas de decisões (DYE, 2005). Assim, os resultados das políticas têm que considerar também aqueles outros fatores que influenciam diretamente os aspectos de políticas e de gestão.

Nesse sentido, compreender os arranjos institucionais (conjunto de normas formais e informais úteis para resolver um problema de políticas públicas o administração) como dependentes dos padrões de relações entre os diferentes atores, pode contribuir no entendimento de por que os arranjos institucionais não são eficientes, eficazes, ou mais desenvolvidos. Da mesma forma, essa compreensão também pode ajudar a discernir quais são os agentes socioeconômicos envolvidos na deficiência da gestão, e mais importante, a maneira em que isso afeta as todas as políticas públicas e as condições de desenvolvimento.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma política é o resultado da participação de atores. A diversidade de atores participantes, assim como seu envolvimento e grau de influência, evidenciam o interesse, os recursos e os acordos que existem por trás de um determinado problema de política.

Falar de política pública envolve referir-se a processos participativos, decisões e resultados (LINDBLOM, 1991). Contudo, isso não exclui a existência de conflitos e tensões entre atores com diferentes interesses.

A participação social é entendida como um processo social que resulta da ação intencionada de indivíduos e grupos que procuram metas específicas, em função de interesses diversos, em um contexto de tramas concretas de relações sociais e de poder (VELÁZQUEZ e GONZÁLEZ, 2003). A participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional e é construída da e na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos.

No processo de elaboração de política pública a participação dos cidadãos é denominada democracia participativa. Esta enfatiza nos processos de deliberação, nos quais os cidadãos pensam e discutem, entre outros, temas sociais, econômicos, políticos e culturais com o objetivo de ter convergência sobre uma ou mais alternativas e atingir o consenso (AE CHUN *et al.* 2012). Assegurar a participação neste processo é essencial para garantir a democracia. Aliás, o fomento da participação de diferentes atores e a criação de uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são atualmente elementos essenciais nos discursos de qualquer política pública que se considere progressista (MILANI, 2007). Também, abre a oportunidade de criar diálogos mais igualitários para que os diferentes atores envolvidos assumam e exijam diferentes valores e responsabilidades sociais. Assim, as decisões são tomadas com autonomia, o que possibilita melhores saídas ou obtenção de objetivos (STRANG e MEYER, 1993).

Mesmo assim, os instrumentos participativos devem ser questionados sob a ótica de quem participa, e como se dá o processo de participação.

Avaliando a influência da participação social nos resultados das políticas públicas, Vargas Paredes (2011, p. 110) destaca as três limitações principais nos estudos que aconselham a participação na toma de decisões públicas em América Latina: (i) a imprecisão do termo e da capacidade de medir a relação entre um método participativo e uma área política; (ii) a falta de diferenciação metodológica e conceitual entre democracia e políticas públicas e; (iii) a escassa atenção dada aos custos da participação na tomada de decisões e o pouco alcance da participação em temas de exclusão social das minorias.

Nos países em desenvolvimento podem-se relacionar as fraquezas institucionais com o baixo interesse e credibilidade que a população tem para participar dos processos de tomada de decisões, o que incide na prevalência dos modelos *top-down*. Os governos além de ter clareza sobre o que é a participação, pois nem sempre a participação estará encaminhada a tomas de decisões, é indispensável que definam as oportunidades de participação e os níveis nos quais acontecerá.

Conhecendo os diversos atores que participam e as relações que se estabelecem entre eles é possível revelar a estrutura social que estaria respondendo às necessidades sociais, impactando diretamente na capacidade das instituições e, portanto, na eficácia e eficiência da gestão pública (VELÁZQUEZ e GONZÁLEZ, 2003).

Considerar a participação na formulação de políticas públicas permite olhar o processo democrático de maneira contínua, superando a simples eleição de representantes. Além disso, mediante a participação as diferentes partes envolvidas poderiam realizar um processo de acompanhamento constante na formulação e discussão sobre o desenvolvimento. Ademais, também é útil para diminuir os conflitos do processo político e ajudar a implementação da política (RYDIN e PENNINGTON, 2000). Contudo, os mesmos autores advertem que existem algumas limitantes da participação social, pois pode acrescentar os problemas de poder e dificultar a ação coletiva, assim como aumentar os custos de transação. Por isso na governança pode limitar certas organizações e partes do processo político.

Reconhecer que as instituições formais ou informais de participação permite o surgimento de identidades e discursos que definirão as estratégias e motivações dos atores, mas que também estão influenciadas pela história, permitirá compreender como a

influência prévia pode obstaculizar os resultados procurados e gerar falhas. A participação deveria então ser considerada como mais uma instituição, caracterizada pela fragilidade, pois precisa do apoio do governo tanto para garantir os espaços, quanto para fortalecer os processos e conhecer os interesses e motivações da população que a podem levar a querer participar em novas instituições e tentar mudar outras.

Por fim, a OECD (2001) destaca a existência de três tipos de relação entre os cidadãos e o Estado no processo de formulação de política pública: 1) quando o governo faz um papel ativo na divulgação da informação; 2) quando os cidadãos realizam uma retroalimentação e; 3) quando existe parceria do cidadão com o governo, mas as decisões políticas são tomadas pelo governo.

Sendo assim, conhecer os caminhos de comunicação e relação presentes nas redes de políticas e nos diferentes níveis de governo, pode contribuir a identificar como estão organizadas essas relações entre os atores para realizar uma gestão eficiente de recursos e das instituições disponíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Intimamente ligado ao conceito de governança, a rede de políticas públicas enfatiza na natureza altamente interativa dos processos políticos, ao mesmo tempo em que destaca o contexto institucional no que tais processos se desenvolvem. Nesses contextos institucionais existem vínculos entre organizações, criando redes para a troca de recursos entre as partes.

Nessas novas formas de governo, onde se fortalecem a participação de diversos atores localizados em diferentes níveis, criam-se condições para a aparição de diferentes relações entre os diversos atores que nem sempre se encontram preparados para afrontar os desafios da participação.

Como os processos políticos têm lugar em determinados contextos institucionais, entender esse contexto relacional será importante para entender os acordos organizacionais que, por sua vez, condicionarão a elaboração das políticas.

Nesse sentido, a *policy network* se apresenta como uma abordagem útil para caracterizar a complexidade dos vínculos entre os atores num cenário de decisões

políticas, provendo os elementos necessários para expor e aplicar estratégias de gestão que permitam melhorar o desempenho da rede e, com isso, a formulação de políticas.

Analisar a dinâmica entre os atores envolvidos pode contribuir no entendimento de como a estrutura das redes impacta nos resultados de políticas, ajudando na realização de propostas para a melhora das políticas a partir das lógicas de poder e relacionamentos existentes.

As redes sociais proporcionam uma alternativa complementar para compreender que as relações são importantes, pois com suas dinâmicas influenciam diferentes processos. Conhecer os padrões de relações de um grupo de atores, junto com as normas formais e informais que determinam o comportamento dos mesmos, pode oferecer explicações mais abrangentes de como esses fatores interatuam na formulação de políticas públicas e nos resultados que afetam as sociedades e, conseqüentemente, ao seu desenvolvimento.

As redes de políticas são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais em contextos democráticos, permitindo gerar relações através da sua estrutura baseadas na coordenação e em processos horizontais. Ainda assim, não deverão ser vistas como uma solução para todos os problemas no campo das políticas públicas já que existem certas limitações, relacionadas sobre tudo com a distribuição desigual de poder, a exclusão social e as dificuldades gerenciais inerentes a uma rede formada por atores autônomos com interesses múltiplos, que podem comprometer seu funcionamento e resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AE CHUNA, S., CHOB, J. S. E-participation and transparent policy decision making. **Information Polity**, n.17, p. 129–145, 2012.

BARABÁSI, A., BONABEAU, E. Scale-Free networks. **Scientific American**, n. 288, p. 50-59, 2003.

BODIN, O.; CRONA, B. I. The role of social networks in natural resource governance. What relational patterns make a difference?. **Global Environmental Change**, v. 19, p. 366-374, 2009.

BODIM, O.; CRONA, B.; ENRTON, H. Social Networks in Natural Resource Management: What is there to learn from a Structural Perspective. **Ecology and Society**. v., 11, n. 2, r. 2, 2006.

BONZËL, T. Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**. v.76, p. 253-273, 1998.

BORGATTI, S.; MEHRA, A.; BRASS, D.; LABIANCA, G. Network analysis in the social sciences. **Science**, v. 5916, n. 323, p. 892-895, 2009.

BORGATTI, S. P.; HALGIN, D. On Network Theory. **Organization Science**. p. 1-14, 2011.

BJØRNSKOV, C.; FISHER, J.; DEHER, A. Formal Institutions and Subjective Well-Being: Revisiting the Cross-Country Evidence. **European Journal of Political Economy**, v. 26, p. 419-430, 2010.

BRONDIZIO, E. S.; OSTROM, E.; YOUNG, O. R. Connectivity and the governance of multilevel social-ecological systems: the role of social capital. **Annual Review of Environment and Resources**, n. 34, p. 253-278, 2009.

DYE, T. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F., SALM, J. (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Universidade de Brasília. 2005.

EASTON, D. **The Political System**. New York: Alfred A. Knopf, Inc. 1953.

EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: John Wiley and Sons. 1965.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, n. 7, p. 77-89, 2005.

FREEMAN, L. **The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science**. South Carolina: Empirical Press Vancouver. 2004.

HALL, P., TAYLOR, R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M., PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. EIServier, 2013.

LASSWELL, H. **The decision process**. College Park: University of Maryland Press. 1956.

LINDBLOM, C. E. **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

MARIN, A.; WELLMAN, B. Social network analysis: an introduction. In: CARRINGTON, P. J.; SCOTT, J. (Eds.). **The Sage Handbook of Social Network Analysis**. London: SAGE, 2011. p. 11-25.

MARSH, D. The development of the policy network approach. In: MARSH, D. (Org.). **Comparing Policy Networks**. Buckingham: Open University Press, 1998.

MARSH, D.; RHODES, R. **Policy Networks in British Government**. Oxford: Clarendon Press. 1992.

MATOS, H. **Capital social e comunicação: Interfaces e articulações**. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

MAYNTZ, R. El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 21, p. 1-8, 2001.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: AVRITZER, L. (Orgs.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFGM, 2007.

NATERA, A. **La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular**. Madrid: Universidad Carlos III, 2004.

NEUMANN, J. . Zur Theorie der Gesellschaftsspiele. *Mathematische Annalen*, v. 100, p. 295-320. Traduzido por S. Bargmann: **On the Theory of Games of Strategy em Contributions to the Theory of Games**, vol. 4, pp. 13-42, A. W. Tucker e R. D. Luce (Eds.). Princeton University Press, 1959.

MERTENS, F.; TÁVORA, R.; FONSECA, I. F.; LOPES, R.; CASTRO, M.; DEMEDA, K. Redes sociais, capital social e governança ambiental no Território Portal da Amazônia. **Acta Amazônica**, v.41, n. 4, p. 361-371, 2011.

NASH, JR, Non-Cooperative Games. **Annals of Mathematics**, p. 286–295, 1951.

PARSONS, W. **Public Policy: An introduction to the theory and Practice of Public Analysis**. Ed. Edward Elgar, Massachusettes, 2001.

OCDE. **Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation**. PUMA Policy Brief, n. 10, 2001.

POLL, R. Economics: Game Theory's Winning Hands. **Science**, v. 266, October, 1994.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. La estructura social. In: RADCLIFFE-BROWN, A. R. (Ed.). **El método de la antropología social**. Barcelona: Anagrama. 1993.

REVESZ, B. 2006. **Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional**. In: Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina, 2006, Cochabamba.

RHODES, R. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham y Philadelphia: Open University Press, 1997.

RHODES, R. Governance and Comparative Politics. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating Governance**. Oxford, University Press, 2000.

RYDIN, Y., PENNINGTON, M. Public Participation and Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital. **Local Environment**, Vol. 5, No. 2, p.153–169, 2000.

SALAMON, L. **Partners in public service: Government – nonprofit relations in the modern Welfare State**. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1995.

SCOTT, N.; BAGGIO, R.; COOPER, C. **Network Analysis and Tourism: From Theory to Practice**. Clevedon: Channel View Publications, 2008.

SMITH, M. **Pressure Power & Policy**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1993.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. The Democratic Anchorage of Governance Networks. **Scandinavian Political Studies**, v. 28, n. 3, p. 195- 218, 2005.

STRANG, D.; MEYER, J. W. Institutional conditions for diffusion. **Theory and Society**, v. 22, n. 4, p. 487-511, ago. 1993.

STHÖR, W. B. **Desarrollo desde abajo: el paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba, y de la periferia hacia adentro**. Santiago de Chile: Ilpes, 1981.

SUBIRATS, J.; GOMÀ, R. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In: SUBIRATS, J.; GOMÀ, R. (Orgs.). **Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona: Ariel, 1998. p. 21-36.

VALLÉS, J. M. **Ciencia política: una introducción**. Barcelona: Ariel, 2002.

VARGAS PAREDES, M. S. Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 73, n. 1, p. 105-137, 2011.

VELÁSQUEZ F., GONZÁLEZ, E. **Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?**. Bogotá: Fundación Corona, 2003.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research and policy. **World Bank Research Observer**, v. 15, n. 2, p. 225-249, 2000.