

Fichamento para a disciplina de de Governança Pública, Democracia e Políticas no Território

Caio César Carvalho Ortega

18/05/2020

Prólogo

O propósito do presente trabalho é realizar o fichamento de um artigo presente no livro “O tempo das redes”, intitulado “Organizando babel: redes de políticas públicas: esclarecendo diferentes conceitos”, de autoria de Börzel (2008) para a disciplina de Governança Pública, Democracia e Políticas no Território (ESHT008).

1 Fichamento

O primeiro aspecto notável do artigo de Börzel (2008), diz respeito à diferença entre a concepção anglo-saxônica de redes de políticas públicas e a concepção alemã, esta última adotada pela autora:

Enquanto pesquisadores ingleses e americanos geralmente concebem as redes políticas como modelos de relações entre estado/sociedade em uma determinada área, os trabalhos germânicos tendem a tratá-las como uma forma alternativa de governança em relação à hierarquia e ao mercado. (BÖRZEL, 2008, p. 218)

É a partir da concepção alemã que, como veremos, Börzel (2008, p. 221) vai se debruçar sobre duas escolas: a “escola de intermediação de interesses” e a “escola da governança”, que estão em contraste.

A diferença conceitual pontuada, porém, não impede que as abordagens tenham um desafio em comum, que se desdobra em dois aspectos segundo Börzel (2008, p. 218):

1. Necessidade de demonstração sistemática da existência das redes e de sua relevância para o processo de construção de políticas;
2. Necessidade de enfrentamento do que a autora chamou de **problema da ambiguidade**, que significa esclarecer como as redes podem interferir na eficiência e legitimidade dos processos de construção política (*i.e.* se as redes interferem positivamente e/ou negativamente).

A partir de fontes secundárias, (BÖRZEL, 2008, p. 218–219), sem deixar ainda de salientar a interdisciplinaridade intrínseca, conceitua o termo rede, quando pensado como **rede de políticas públicas**, como:

(...) um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependentes, conectando uma variedade de atores que compartilham interesses relativos à política e que trocam recursos com o objetivo de atingir esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos em comum. (BÖRZEL, 2008, p. 220)

Pareceu-me fundamental ainda incorporar aqui outra distinção, que cunho metodológico. Conforme Börzel (2008, p. 222), redes políticas podem ser compreendidas “como uma tipologia de intermediação de interesses” ou “redes políticas como uma forma específica de governança”. As metodologias podem ou não ser adotadas de maneira complementar — e sua distinção também é fluída (BÖRZEL, 2008, p. 223) —, uma vez que existem ainda duas outras abordagens distintas:

Tabela 1 – Análise quantitativa *versus* análise qualitativa

| Tipo | Descrição |
|--------------|---|
| Quantitativa | Enxerga a análise de redes como método de análise da estrutura social, observando a interação entre atores em termos de coesão, equivalência estrutural. Adota métodos quantitativa como classificação hierárquica ascendente, tabelas de densidade, <i>block models</i> , entre outros |
| Qualitativa | Orientada a processos. Observa não a estrutura de interação, mas o levantamento destas e seu conteúdo. Considera que as duas abordagens metodológicas são complementares. |

Fonte: adaptado de Börzel (2008, p. 222)

A “escola de intermediação de interesses”, segundo Börzel (2008, p. 223), é a mais proeminente e “interpreta as redes políticas como um termo genérico para caracterizar diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesse e o estado”, enquanto a “escola da governança” dá às redes políticas o tratamento de formas específicas de governança conforme a autora, que argumenta que estas atuam mais restritivamente e “como um mecanismo de mobilização de recursos políticos em situações nas quais esses recursos estão amplamente dispersos entre os atores públicos e privados”.

No caso da tipologia de intermediação de interesses, esta subdivide-se em duas correntes: pluralismo e neocorporativismo, porém, estes têm sido criticados por “falta de relevância empírica e, além disso, consistência lógica” (MARSH; RHODES, 1992 apud BÖRZEL, 2008, p. 224) (JORDAN; SCHUBERT, 1992 apud BÖRZEL, 2008, p. 224). Os refinamentos posteriores dos modelos seguem problemáticos para Börzel (2008, p. 224), que aponta confusões e mal-entendidos na discussão entre estado e grupos de interesse, pois “rótulos similares descrevem diferentes fenômenos, ou então rótulos diferentes descrevem fenômenos semelhantes”. A solução de alguns autores consiste no abandono da dicotomia entre pluralismo e neocorporativismo e na compreensão da rede como “um rótulo genérico que abrange os diferentes tipos de relacionamento entre estado/grupos de interesse” (BÖRZEL, 2008, p. 225).

Neste sentido, considero importante entender o comportamento da literatura estudada pela autora:

As tipologias de redes encontradas na literatura compartilham um entendimento em comum a respeito das redes políticas como relacionamentos de dependência de poder entre o governo e os grupos de interesse, dentro dos quais há intercâmbio de recursos. As tipologias, entretanto, diferem entre si em relação a quais dimensões distinguem os diferentes tipos de redes. (BÖRZEL, 2008, p. 225–226)

A autora constrói uma visão geral, bastante sucinta, em torno da literatura existente, mas a ausência de exemplos ou de um estudo de caso orientado pela disciplina, acaba por torná-la pouco prática para ser mencionada aqui. O que (BÖRZEL, 2008, p. 229–230) salienta é que a metodologia é amplamente adotada “no estudo de construção de políticas setoriais em vários países”, justificando que as redes de políticas costumam ser consideradas como uma “ferramenta analítica para examinar relações de troca institucionalizadas entre o estado e as organizações da sociedade civil, permitindo uma análise mais apurada ao considerar as diferenças setoriais e subsetoriais”. Supõe-se que as redes são reflexo de uma situação relativa de poder ou de interesses particulares em determinado campo, que influencia os resultados das políticas (BÖRZEL, 2008, p. 230).

Subjetivamente, com base nas descrições, alguns se destacam, como modelos baseados em *clusters* (BÖRZEL, 2008, p. 227). Como a distinção entre homogeneidade e heterogeneidade acaba sofrendo desprezo pelo tipo de rede comumente observada pela literatura existente, sendo que o principal efeito da heterogeneidade é a conexão de diferentes atores em uma rede política para mediação de interesses e troca de recursos, produzindo uma relação de interdependência (BÖRZEL, 2008, p. 229).

Já no caso da segunda abordagem metodológica, cujas lentes são as da forma específica de governança ao olhar redes políticas, Börzel (2008, p. 231) explica que é possível observar duas aplicações conceituais na literatura.

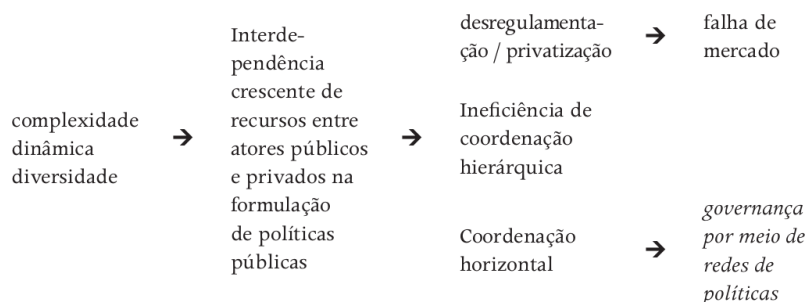
O primeiro é o conceito analítico ou modelo, que caracteriza “relacionamentos estruturais, interdependências e dinâmicas entre atores na política e na construção de políticas” (SCHNEIDER, 1988 apud BÖRZEL, 2008, p. 231); contribui para análises em situações nas quais a explicação não pode se dar pela “pela centralização e concentração das ações políticas em direção a objetivos em comum”; observa a organizações simultaneamente separadas e interdependentes; observa a força dos atores; observa a intensidade das conexões. No caso segunda possibilidade,

O padrão de conexões e interações como um todo deveria ser considerado como uma unidade de análise. Em resumo, estes autores trocam a unidade de análise, que era o ator individual para o conjunto de inter-relacionamentos constitutivos das redes interorganizacionais. (BÖRZEL, 2008, p. 233)

Na linha de outras discussões realizadas em sala, é especialmente oportuna a noção de que “em geral, as redes políticas refletem um relacionamento modificado entre estado e sociedade” (BÖRZEL, 2008, p. 235). Outro aspecto interessante e oportuno diz respeito ao sistema de barganha, no contexto em que a “coordenação horizontal entre organizações é baseada em barganha entre os representantes das organizações” (BÖRZEL, 2008, p. 237), sendo que os representantes não gozam de completa autonomia, sendo que “as redes auxiliam a superar o dilema estrutural dos sistemas de barganha porque elas provêem possibilidades redundantes de interação e comunicação” (BÖRZEL, 2008, p. 240). A ideia de redução dos custos transacionais também faz muito sentido, sendo o exemplo de tomada de decisão quase que autoexplicativo (BÖRZEL, 2008, p. 240).

Considero ainda que as figuras a seguir são úteis para compreender o artigo:

Figura 1 – A evolução de redes de políticas como uma nova forma de governança



Fonte: Börzel (2008, p. 241)

Figura 2 – Conceitos de redes de políticas

| | Conceito quantitativo de redes | Conceito qualitativo de redes |
|---|--|---|
| | <i>Escola de Intermediação de Interesses</i> | <i>Escola de Governança</i> |
| <i>Redes de políticas como ferramenta analítica</i> | Redes de políticas como uma tipologia das relações estado / sociedade | Redes de políticas como um modelo para analisar formas não hierárquicas de interações entre atores públicos e privados na formulação de políticas |
| <i>Redes de políticas como abordagem teórica</i> | Estrutura de redes de políticas como determinante do processo e dos resultados das políticas | Redes de políticas como uma forma específica de governança |

Fonte: Börzel (2008, p. 246)

Börzel (2008, p. 247) inicia a conclusão de seu artigo reiterando o que havia dito nas primeiras páginas: “uma das críticas principais é que as redes de políticas não oferecem poder explanatório”, só que deixando claro que o horizonte pode ser mais otimista ao considerar trabalhos europeus que se debruçaram sobre um formato de “formulação e implementação de políticas coordenam seus interesses por meio de negociação não hierárquica” entre atores (BÖRZEL, 2008, p. 248).

Também na conclusão são interessantes as noções que orbitam em torno da possibilidade do surgimento de estruturas políticas que são capazes de governar sem a existência de um governo, bem como que recuperam a dificuldade de conciliar desregulamentação ligada ao mercado e coordenação hierárquica em vista do aumento das crises de legitimidade, neste sentido, as redes poderiam ser uma solução, em decorrência dos seguintes fatores (BÖRZEL, 2008, p. 249):

- Capacidade de agrupamento de recursos dispersos para as políticas;
- Inclusão de uma ampla variedade de atores diferentes;
- Fornecimento de estrutura de gestão que “facilita a realização de ganhos coletivos entre agentes motivados por interesses próprios, que buscam maximizar seus ganhos individuais”.

As redes, por outro lado, poderiam não ser uma solução em decorrência dos seguintes possibilidades:

- Inibição de mudanças nas políticas (LEHMBRUCH, 1991 apud BÖRZEL, 2008, p. 250);
- Exclusão de atores do processo de formulação de políticas (BENZ, 1995 apud BÖRZEL, 2008, p. 250);
- De serem democraticamente *accountable* (RHODES, 1997 apud BÖRZEL, 2008, p. 250).

Finalmente, a visão da autora é de que “se as duas escolas juntassem forças para enfrentar esses dois grandes desafios, seria possível produzir uma nova e interessante agenda para o estudo de redes de políticas”, uma vez que considera ser possível enfrentar a ambiguidade (ou seja, a incerteza entre as redes de políticas serem ou não uma solução e boas contribuidoras).

Referências

BENZ, A. Politiknetzwerke in der horizontalen politikverflechtung. *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg*, p. 185–204, 1995. Citado na página 5.

BÖRZEL, T. Organizando babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Eds.). *O tempo das redes*. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 217–256. Citado 5 vezes nas páginas 1, 2, 3, 4 e 5.

JORDAN, G.; SCHUBERT, K. A Preliminary Ordering of Policy Network Labeling. *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 1-2, 1992. Citado na página 2.

LEHMBRUCH, G. The organization of society, administrative strategies, and policy networks. *Political choice: Institutions, rules, and the limits of rationality*, Westview Boulder, CO, p. 121–155, 1991. Citado na página 5.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy networks in British government*. [S.l.]: Clarendon Press, 1992. Citado na página 2.

RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks governance, reflexivity and accountability*. [S.l.]: Open University Press, 1997. Citado na página 5.

SCHNEIDER, V. *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle: eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*. [S.l.]: De Gruyter, 1988. Citado na página 3.