

Sociedades complexas e rede de políticas públicas:

Análise da governança na alocação de recursos

Hermílio Santos¹

Introdução

Uma das características centrais de sociedades complexas, de acordo com Talcott Parsons (1959, 1974), é a relevância das instituições no contexto de diferenciação social. A complexificação das sociedades contemporâneas – marcadas por um contexto institucional cada vez mais diferenciado – provoca não necessariamente uma dispersão ou fragmentação institucional. Ao contrário, tal diferenciação tem sido acompanhada por um grau crescente de interação e intercâmbio entre as distintas instituições. Essa interação tem provocado o surgimento de um tipo de arranjo institucional em rede, que implica em flexibilização interna das organizações, combinada com maior cooperação e intercâmbio com outras organizações. O objetivo aqui é discutir essas questões, em especial as implicações para a formulação e implementação de políticas públicas.

1. Arranjos institucionais: a constituição de redes

Um dos aspectos centrais na interpretação das sociedades complexas fornecida por Talcott Parsons (1959) é a importância que ocupa as instituições na diferenciação dos contextos sociais, contribuindo assim para o equilíbrio e a coesão sociais, o que, segundo Parsons, seria condição indispensável para o desenvolvimento das sociedades modernas. De acordo com Parsons, à medida que as sociedades se tornam mais complexas ocorre uma diferenciação e especialização institucional, ou seja, as instituições existentes se tornam responsáveis por determinadas “funções” necessárias à persistência de uma determinada sociedade. Caso as instituições existentes em determinada sociedade não sejam capazes de satisfazê-las verificar-se-ia o surgimento de novas instituições, caso contrário, o equilíbrio e a sobrevivência dessa sociedade estariam ameaçados. Essa abordagem sistêmica, bastante difundida e influente até meados do século XX, está na origem de parte das abordagens neoinstitucionalistas, que têm atraído a atenção de um número crescente de estudiosos na sociologia, na ciência política e na economia.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS; doutor em ciência política pela Freie Universität Berlin. Endereço: hermilio@puccs.br.

Assim como na abordagem parsoniana (Parsons, 1967), a interpretação neoinstitucionalista considera que as dinâmicas organizacionais não são determinadas exclusivamente ou principalmente pelos processos internos ou por sua estrutura formal. Ao lado dessas variáveis, o ambiente externo, ou seja, o contexto social no qual está inserido uma organização, assim como as demais organizações existentes, não importa quão distintas sejam, constitui um elemento indispensável para se compreender o que ocorre no interior das organizações. Isso explica, em parte, o isomorfismo institucional, que tem origem seja na regulamentação do Estado (isomorfismo coercitivo), seja na imitação de modelos de sucesso (isomorfismo mimético), seja ainda na profissionalização (isomorfismo normativo) (DiMaggio e Powell, 1991).²

Diante da alta complexificação das sociedades contemporâneas, marcadas por um contexto institucional cada vez mais diferenciado, ocorre não uma dispersão ou fragmentação institucional. Ao contrário, tal diferenciação tem sido acompanhada por um grau crescente de interação e intercâmbio entre as distintas instituições. Essa interação tem provocado um novo tipo de atuação das organizações, que tem sido conhecido como rede (Castells, 2000), que implica numa flexibilização da organização vertical, combinando-a com uma atuação horizontalizada, ou seja, em cooperação ou intercâmbio com outras organizações.

Alguns autores, como Marin e Mayntz (1991), ao analisarem um tipo específico de rede, como as redes de políticas públicas, chamam a atenção para o fato de que estas não podem ser definidas unicamente através de sua interação interorganizacional, mas também pela sua função, a saber, a formulação e implementação de medidas. Onde é identificada a presença de redes – através da observação de atores que participam das negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas –, estas se concentram em temas setoriais ou específicos (como, por exemplo, no apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias), onde se observa uma relação de interdependência entre elas (Santos, 2005: 35).

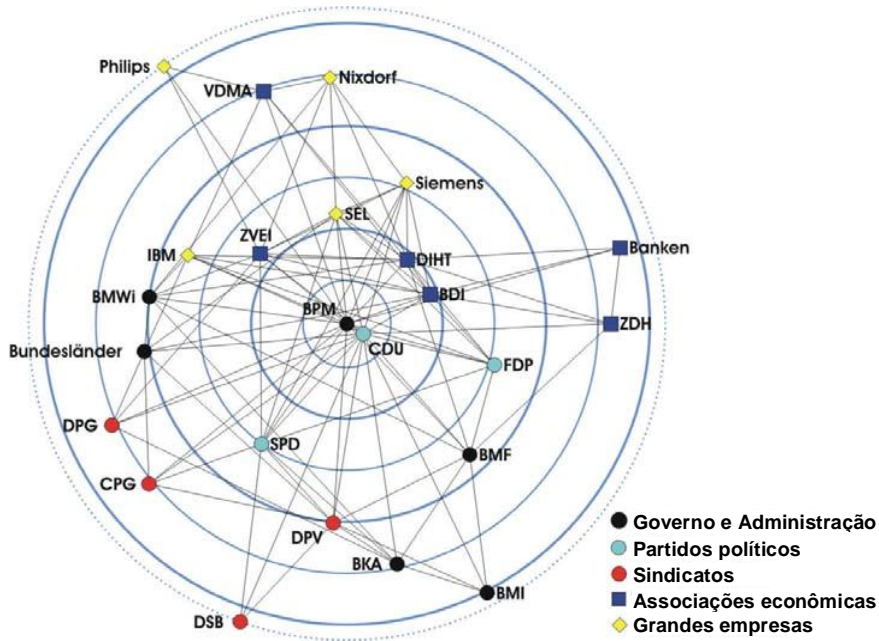
Essa concepção do processo de formulação de políticas públicas tem como pano de fundo uma compreensão da sociedade em que diferentes atores interagem de uma maneira relativamente descentralizada. Isso significa que as políticas públicas são o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não-estatais. Rejeita-se com isso a abordagem que parte do Estado como o único ator relevante nesse processo. A iniciativa

² O neoinstitucionalismo tem atraído cada vez mais a atenção também de pesquisadores brasileiros. Para uma ótima interpretação do sistema de inovação brasileiro a partir dessa abordagem teórica, ver Campos, 2003. Confira também Rocha, 2005.

para que um tema seja objeto de política pública pode ser tomada não apenas pelo Estado, mas também por agentes não-estatais. Aqui se estabelece uma distinção marcante entre a formulação de políticas através de rede de políticas públicas, de um lado, e através de dirigismo estatal, por outro lado. A formulação via rede não se baseia em comando e ordem, mas em negociação e intercâmbio. Esse intercâmbio não significa, contudo, que todos os atores se beneficiem igualmente da relação daí decorrente ou que exista simetria quanto aos recursos (capital, conhecimento, capilaridade social, legitimidade pública, etc.) acumulados por cada um desses atores.

A figura abaixo ilustra a constituição de redes de políticas públicas. Note-se que a posição dos atores é determinada pela intensidade de contatos estabelecidos por cada um deles. Aquelas instituições localizadas mais ao centro são precisamente as que, nesse caso específico, ocuparam um papel mais relevante (Schneider, 2005: 44). Cabe chamar a atenção para o fato de que o posicionamento dos distintos atores relativamente aos demais atores representados na figura não é fixo. Ao contrário, esse posicionamento é dinâmico, determinado em razão do envolvimento dos atores em torno a temas específicos, como é o caso da reforma do setor de telecomunicações na Alemanha. Esse tipo de representação é bastante útil para tornar visível precisamente a estrutura sistêmica de articulação de atores institucionais posicionados em distintas esferas da sociedade. Além disso, permite concluir que a posição de um ator específico, na rede, não depende exclusivamente do seu acúmulo de recursos financeiros, mas em grande medida do seu interesse sobre um tema específico que seja objeto de articulação dos atores em rede. A posição de cada um dos atores depende, também, da capacidade de estabelecer contatos com os demais atores relevantes.

Figura 1: A rede de políticas públicas na reforma das telecomunicações na Alemanha



Fonte: Schneider, 2005: 48

Diferentemente de parte considerável da literatura que trata da temática em tela – que concentra a análise na incapacidade do Estado de prover todos os recursos necessários à formulação e implementação de políticas públicas –, não se poderia, no Brasil, analisar essa realidade desconsiderando o desenvolvimento recente das instituições do mercado, bem como a expansão do setor universitário não-estatal. Essa interação do Estado com atores não-estatais, notadamente do mercado, se dá, por outro lado, também e principalmente pela maturidade destas últimas instituições, que têm acumulado nas democracias contemporâneas – no Brasil inclusive – conhecimento e capilaridade suficientes para intervir nesse processo de produção de políticas públicas. Além disso, essa maturidade tem-se demonstrado pela complexificação, pluralidade e solidez institucional apresentada tanto pelo mercado quanto pela sociedade civil. O cenário com o qual estamos confrontados não é necessariamente de falência do Estado. Os desafios com os quais estão confrontadas as sociedades contemporâneas podem, ao mesmo tempo, representar um ambiente promissor ao desenvolvimento.

Quando se trata de otimizar os processos de inovação, por exemplo, os arranjos institucionais em rede parecem cumprir um papel fundamental. Ao contrário de Schumpeter, para quem o empreendedor exerce um papel decisivo nos processos de inovação pelo fato de assumir riscos (Hämäläinen e Schienstock, 2000:3), diversos autores têm sustentado a tese de que as redes de inovação ocupariam, hoje, esse lugar central no processo de inovação (Rammert, 2005). O argumento principal é de que no contexto das economias modernas, a inovação dependeria, sobretudo, de coordenação e cooperação intra-organizacional, além de um fluxo intenso de comunicação entre as instituições envolvidas (Hämäläinen e Schienstock, 2000:6). Mas por que razão as instituições buscariam a cooperação com outras instituições? Não se trataria, por certo, num mundo competitivo, de altruísmo. Uma resposta “calculadora” fornecida pelo neoinstitucionalismo seria de que “elas [as instituições] afetam os comportamentos... ao oferecerem aos atores uma certeza mais ou menos grande quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores” (Hall e Taylor, 2003: 197). Com isso, a atuação em rede tende a reduzir as incertezas envolvidas nos processos de inovação. Nesse novo cenário, marcado pela constituição de redes, a posição do Estado como impulsionador da inovação passa por severas transformações.³

Rammert (2005) sustenta a tese de que o “Estado perde...seu papel central na política de inovação. A pluralidade dos participantes no processo de desenvolvimento técnico exige uma estrutura descentralizada de `governança`. Ele se vê crescentemente compelido ao simples papel de intermediário e moderador” (Rammert, 2005: 10). Nesse sentido, a participação na rede implica, por um lado, na aceitação, implícita ou explícita, da idéia de heterarquia, ou seja, a existência de uma diversidade de interesses, atores e recursos, sem que exista entre eles o estabelecimento, *ex ante*, da relevância e da proeminência de cada um deles. Isso não significa, por outro lado, que exista simetria entre os distintos atores envolvidos, mas tão somente que nenhum deles é capaz de alcançar, sozinho, seus objetivos e de que existe, aí, uma dependência mútua (Kasza, 2004: 1).

Convém chamar a atenção para o fato de que esse tipo de arranjo pressupõe algumas pré-condições, dentre elas a de que o contexto político seja suficientemente despolarizado a fim de permitir que se crie um ambiente de confiança mútua entre os distintos tipos de

³ Essa temática foi tratada em um número especial da revista Civitas, publicada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS, organizado pelo proponente (Civitas, vol. 5, nr. 1, 2005).

instituições relevantes. Além disso, onde se observam tais arranjos há um contexto institucional bem desenvolvido e diversificado, em que os recursos necessários não estão centralizados em poucos atores. Ao contrário, onde se apresenta um ambiente institucional precarizado, ocorre a presença do que poderíamos denominar de oligopólio dos recursos relevantes (capital, conhecimento, capilaridade, capacidade de formação, etc.), impedindo assim a constituição de redes.⁴ Esse novo formato de processamento e alocação de recursos oferece um ambiente promissor para a formulação e implementação de políticas públicas, em especial àquelas voltadas à criação de ambientes inovadores.

2. Políticas públicas e sociedade

Ao introduzir seu livro *Estado e Economia no Capitalismo*, Adam Przeworsky (1995) afirma que o capitalismo deve ser caracterizado como aquele sistema em que os recursos escassos são apropriados de forma privada. O autor afirma ainda que a autoridade separa-se institucionalmente da propriedade, havendo dois mecanismos através dos quais os recursos são alocados “para usos diversos e distribuídos para os consumidores”: o mercado e o Estado. Há, portanto, uma tensão permanente entre essas esferas. Interessa-nos, porém, perceber como o Estado, no capitalismo, processa a alocação de recursos através de políticas públicas. Deveremos investigar nesta seção duas questões: a primeira delas refere-se às motivações para o Estado formular e implementar políticas públicas, por outro lado, queremos abordar as preferências que orientam o Estado nesse processo.

Offe e Ronge, em *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (1984), apresentam uma tese diversa daquela defendida pela interpretação marxista tradicional, para a qual existe uma relação instrumental entre a classe capitalista e o aparelho estatal, sendo este último apenas um instrumento dos interesses específicos das classes dominantes. Para Offe e Ronge, ao contrário, o Estado capitalista defende interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes. Por esta razão a intervenção do Estado está direcionada sobretudo à proteção de determinadas instituições e relações sociais. Isso vai orientar a única estratégia geral de ação do Estado, que consiste na criação das condições para que cada indivíduo seja incluído nas relações de troca. Os autores, ao analisar a realidade alemã,

⁴ É o caso, por exemplo, do Japão e Coréia, em que os grandes conglomerados empresariais, *keiretsu* e *chaebol*, respectivamente, estabelecem vínculos internos de cooperação, mas sem se mostrarem abertos o suficiente para cooperações fora do grupo de empresas que constituem tais conglomerados; ver Santos, 1998 e Santos e Park, 1998.

identificaram três ordens de instrumentos de políticas, que podem ser encontradas também no Brasil: a) ordens e proibições legais, assim como incentivos financeiros, com o intuito de incentivar um comportamento competitivo; b) investimentos estatais de infra-estrutura, os quais visam a assegurar a determinadas categorias de proprietários a possibilidade de estabelecerem relações de troca; e c) promover as condições necessárias para que determinados setores que se encontram fora do processo de troca possam negociar eles próprios suas condições de troca. Nesse sentido, onde cada proprietário é capaz de introduzir sua propriedade nas relações de troca não justificaria a intervenção do Estado.

A segunda questão relevante é identificar as preferências que orientam o Estado na formulação de políticas públicas. Przeworsky identifica na literatura teórica três posições a esse respeito: a) a de que o Estado, ao implementar políticas públicas, estaria respondendo às preferências dos cidadãos; b) a de que os Estados possuem objetivos próprios, sendo que o resultado das políticas públicas não são outra coisa senão o reflexo desses objetivos e, por fim, c) de que o Estado age orientado exclusivamente pelas preferências daqueles que possuem riqueza, o que ele chama "governo do capital". Caberia fazer aqui alguns apontamentos a fim de clarear um pouco cada uma dessas posições.

De acordo com a primeira dessas posições, o Estado responde às preferências dos cidadãos pelo fato de os governantes competirem por apoio popular.

Segundo a posição de que as preferências que norteiam as políticas públicas são aquelas do próprio Estado, isso se deveria ao fato de o Estado alcançar autonomia nesse processo. Por autonomia do Estado entende-se o fato de não agir no interesse de qualquer agente externo a ele, ou seja, quando os governantes, em parceria com a burocracia, são capazes não apenas de formular seus objetivos, mas também de implementá-los diante de interesses conflitantes.

Por último temos a perspectiva que afirma que o Estado age orientado exclusivamente pelas preferências daqueles que possuem riqueza, o que ele chama "governo do capital". De acordo com esta perspectiva, o governo intervém orientado pelo poder do capital e mais que isso, é precisamente essa intervenção do Estado que torna possível a sobrevivência do capitalismo. Um suporte para que assim seja encontramos, por exemplo, na seguinte afirmação de Charles Lindblom: "Qualquer funcionário de governo que entende as exigências de sua posição e a responsabilidade que o sistema de mercado coloca nos empresários irá,

portanto, garantir a eles uma posição privilegiada. (...) Não se pode deixar que os empresários batam à porta do sistema político, eles têm que ser convidados” (1977, 175).

No Brasil, a despeito dos avanços na consolidação de uma moderna economia de mercado, a posição de Lindblom dificilmente pode ser sustentada, pelo menos não publicamente. Assim como o caminho não está aberto para os proprietários de capital definirem livremente os conteúdos das políticas, tampouco o Estado estaria em condições de, livre de qualquer pressão, implementar as políticas que mais lhe convém. A razão para isso é que, no capitalismo, a capacidade de formular e de implementar não necessariamente andam juntas, por dois motivos apontados por Przeworsky: por um lado, os governantes podem contar com a capacidade institucional de estabelecer seus próprios objetivos, mas podem encontrar obstáculos na implementação, devido à estrutura da economia, já que a propriedade privada do capital implica que o Estado não comanda o investimento. Por outro lado, se o Estado possui a capacidade de intervir na economia, os agentes econômicos têm motivos suficientes para tentar se envolver com as políticas do Estado, uma vez que serão afetados diretamente. Neste sentido, quanto maior a capacidade do Estado de implementar suas preferências, menor tende a ser sua capacidade de formular políticas de forma independente.

Antes de explorar abordagens que procuram dar conta da interação de atores estatais e não-estatais na formulação de políticas públicas, irei me ater brevemente à capacidade do Estado brasileiro de cumprir, com eficiência, o papel de formulador e implementador de políticas públicas.

Na última década prosperou uma avaliação de que a causa do que se convencionou chamar “crise do Estado brasileiro” residiria na sua incapacidade de processar as demandas excessivas, em dar conta da agenda sobrecarregada, em responder às pressões e diversos outros fatores provocados pela ampliação da participação política. Isto estaria fazendo com que a possibilidade de governabilidade tenha se tornado algo incerto. Essas leituras da crise do Estado orientam-se pelas reflexões realizadas por Samuel Huntington (1975). Segundo esse autor, as condições ótimas para a governabilidade estariam garantidas caso se dê um equilíbrio entre as demandas lançadas ao Estado e sua capacidade de administrá-las e atendê-las.

Diferente deste diagnóstico, Eli Diniz (1998) afirma que o estrangulamento do Estado situar-se-ia sobretudo “no âmbito da execução das políticas, da capacidade de fazer cumprir as

decisões tomadas e de assegurar a continuidade dos programas governamentais”. Analisando os governos após o processo de redemocratização, a autora identifica um aumento do poder despótico, por meio da concentração do poder decisório na cúpula tecnoburocrática, ao mesmo tempo em que ocorreria um debilitamento do poder infra-estrutural, através de uma forte crise fiscal, de uma crise de autoridade como resultado dos fracassos dos diversos planos de estabilização econômica e a erosão da capacidade do Estado de realizar suas funções básicas, como por exemplo a garantia da ordem e da segurança.

Quanto à produção de políticas públicas, observa-se no período pós-autoritário uma proliferação de decisões sem qualquer consulta ou transparência, “por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia governamental” (Diniz, 1998, 34), o que fica bastante evidente não apenas na persistência mas também na expansão do uso de medidas provisórias que, aliás, continua no Governo Lula. Embora não seja difícil concordar que o Brasil pode ser considerado um país com democracia consolidada quanto aos chamados requisitos liberais clássicos: liberdade de organização, expressão e participação eleitoral, entre outros, trata-se de um regime deficitário, ainda segundo Diniz, “quanto à eficácia dos mecanismos de cobrança e de prestação de contas, inexistindo praticamente os instrumentos garantidores da responsabilização pública dos governantes diante da sociedade e de outras instâncias do poder”, ou seja, aquilo denominado de *déficit de accountability*. Nos anos mais recentes, a entrada em vigor de algumas leis, notadamente da “lei de responsabilidade fiscal”, têm contribuído para minimizar este déficit. Entretanto, o conceito de *accountability* vai além dos avanços representados pela limitação dos gastos públicos e da prestação das contas. Este envolveria ainda, entre outras coisas, atuar no sentido de gerar as condições para que aqueles que são afetados por programas ou políticas específicos sejam envolvidos de alguma maneira.

A partir disso, Diniz sugere que as categorias de governabilidade – entendidas como as condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, como a forma de governo, as relações entre os poderes e o sistema partidário – e governança – entendida como a capacidade de ação estatal na formulação e implementação de políticas públicas – estejam interligadas como forma de superação da crise do Estado brasileiro.

Como podemos conceber maneiras de formular e implementar políticas públicas em que estejam combinadas a capacidade de governabilidade com uma boa governança? A seguir tentarei oferecer alternativas satisfatórias para esta questão.

3. Redes de políticas públicas e o papel da sociedade civil

Nesta seção proponho discutir como o Estado poderia articular os interesses existentes na sociedade de uma tal maneira a garantir uma maior eficiência das políticas formuladas, sem, no entanto, fazer do Estado prisioneiro de interesses economicamente robustos. Trata-se, então, de problematizar a maneira como o Estado se articula com atores não-estatais a fim de otimizar parte de suas funções.

A questão relevante que deve ser colocada a esta altura é saber de que maneira atores não-estatais contribuem no processo de políticas públicas. Estudos recentes apontam para a tendência de se estudar todo o processo de formulação de políticas públicas. A principal preocupação está na tentativa de oferecer uma visão geral da participação dos diferentes atores ou da investigação das relações entre eles. Essa linha de pesquisa tem se tornado mais freqüente desde meados da década de 1980 e é caracterizada pela análise das comunidades de políticas públicas (*policy communities*) e das redes de políticas públicas (*policy networks*).

De acordo com a definição de Stephen Wilks e Maurice Wright (1987), uma comunidade de política pública é um grupo de atores – ou de atores potenciais – a partir de um mesmo universo de políticas. Estariam incluídos aqui os partidos, o Congresso, a imprensa, quaisquer grupos ou organizações com interesse em políticas determinadas e capazes de contribuir no processo de sua formulação, ainda que de maneira não-sistemática e transitória. Um universo de políticas refere-se a todos os atores com interesse direto ou indireto em um mesmo foco de políticas (por exemplo, um produto específico, um tipo de serviço ou tecnologia, um mercado determinado, etc.). Desta maneira é possível identificar, descrever e comparar um “universo de política industrial”, um “universo de política educacional” ou ainda um “universo de política de saúde”, entre outros. As medidas de política pública, entretanto, nem sempre são formuladas dentro ou para um único destes universos, mas através da interação entre os atores de cada um deles, constituindo assim uma comunidade de política. Para que se possa obter uma melhor compreensão desse processo é preciso introduzir o conceito de redes de políticas públicas (*policy networks*).

Por rede de políticas públicas entende-se a caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência. Alguns autores, como Marin e Mayntz (1991), chamam a

atenção para o fato de que redes de políticas públicas não podem ser definidas unicamente através de sua interação interorganizacional, mas também pela sua função, a saber, a formulação e implementação de medidas. Onde é identificada a presença de redes – através da observação de atores que participam das negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas –, estas se concentram em temas setoriais ou específicos (como por exemplo no apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias, no caso de política industrial).

Esta concepção do processo de formulação de políticas públicas tem como pano de fundo uma compreensão sistêmica da sociedade, em que diferentes atores distintamente localizados na sociedade interagem de uma maneira relativamente descentralizada. Isto significa que políticas públicas são – ou devem ser – o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não-estatais. Rejeita-se com isso a abordagem que parte do Estado como o único ator relevante neste processo.

Quais seriam as condições ideais para o surgimento de redes no processo de formulação de políticas públicas? A condição mais evidente é a presença de questões de políticas públicas (*policy issues*), isto é, um tema deve se tornar objeto de um tratamento diferenciado por parte do governo. Isto significa que sua relevância deve ser reconhecida e confirmada por diferentes atores. A iniciativa para que um tema seja objeto de política pública pode ser tomada não apenas pelo Estado, mas também por agentes não-estatais. Aqui se estabelece uma distinção marcante entre a formulação de políticas através de rede de políticas públicas, de um lado, e através de dirigismo estatal, por outro lado. A formulação via rede não se baseia em comando e ordem, mas em negociação e intercâmbio. Este intercâmbio não significa, porém, que todos os atores se beneficiem igualmente da relação daí decorrente.

Uma outra condição parece determinante para a constituição de redes. Empiricamente, as redes são observadas em contextos em que as soluções são construídas em contextos políticos menos polarizados. Isto se deve a pelo menos duas razões: de um lado, o intenso intercâmbio entre organizações distintas exige uma elevada maturidade institucional capaz de permitir esta interação; por outro lado, as políticas construídas e implementadas neste formato exigem via de regra contrapartidas técnicas das organizações que participam numa rede.

Ao contrário do que possa parecer, o Estado envolvido no processo de políticas públicas através de rede não é um Estado prisioneiro e fragilizado em sua ação. Trata-se de um

Estado que perdeu suas pretensões de dirigismo, mas que não abdicou de seu papel de formulador e implementador de políticas. Entretanto, este papel tradicional passa a ser combinado com uma nova maneira de processar as demandas, a saber, quando atores não-estatais passam a estar incluídos *ex ante* na identificação de problemas e na proposição de soluções, inclusive com alguns desses atores assumindo parcela da responsabilidade em sua implementação. Com isso, em algumas áreas, o Estado passa a ser menos o controlador e mais o coordenador das políticas públicas, sobretudo em áreas em que o Estado não possui vantagens comparativas em relação a outros atores.

No Brasil, ainda são escassas as análises do processo de constituição de redes de políticas públicas. Diferentemente da grande maioria da literatura que trata da temática – que concentra a análise, por um lado, na capacidade do Estado de se articular com outros atores e, por outro lado, na incapacidade do Estado de prover todos os recursos necessários à formulação e implementação de políticas públicas –, no Brasil, não se poderia analisar esta realidade desconsiderando o desenvolvimento recente das organizações da sociedade civil.

Na definição de sociedade civil, formulada por Jean Cohen e Andrew Arato (1992), os movimentos sociais são entendidos como parte constitutiva da sociedade civil. Para os autores, sociedade civil é uma esfera de interação social entre economia e Estado e é composta sobretudo pela esfera íntima (família, por exemplo), a esfera das associações (especialmente associações voluntárias), os movimentos sociais e formas de comunicação pública. Mais que constituindo a sociedade civil, os movimentos sociais são, para Cohen e Arato, o elemento dinâmico nos processos que devem realizar as potencialidades positivas das sociedades civis modernas. O que haveria de novo e positivo nos movimentos sociais é não apenas o abandono de ideais revolucionários em favor de reformas radicais, mas sobretudo a constatação de que a luta por essas reformas não estariam direcionadas única e principalmente ao Estado. Isso quer significar que a própria sociedade civil, e de maneira mais restrita os próprios movimentos sociais, seriam o alvo e a esfera capaz de processar essas reformas. Aqui, não significa que o Estado tenha se tornado irrelevante, mas tão somente que o Estado passa a compartilhar sua importância com atores sociais situados na comunidade societária, tal como denominado na análise de Talcott Parsons (1959). Ou seja, utilizando um esquema proposto por Parsons – e que serviu de inspiração para tantos outros autores, notadamente Jürgen Habermas –, podemos dizer que, no Brasil, estaríamos nos afastando de maneira consistente daquela realidade em que o Estado cria, organiza e regula a sociedade, enfim, deixa de ser o centro da sociedade. Portanto, na constante tensão existente entre os diferentes subsistemas sociais (ou esferas), a comunidade societária vem

se consolidando nas últimas décadas.⁵ Esta situação contribui sobremaneira para criar um novo cenário no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

François Chazel (1992) apresenta uma caracterização dos movimentos sociais. Para Chazel, uma característica exclusiva dos movimentos sociais é que estes são portadores de um protesto, que constitui o fundamento da ação coletiva e é através desse protesto que pretendem alcançar determinada mudança. Isso é base da definição dada por esse autor, precisamente a de que os movimentos sociais são “um empreendimento coletivo de protesto e de contestação que visa impor mudanças, de importância variável, na estrutura social e/ou política através do recurso freqüente, mas não necessariamente exclusivo, a meios não-institucionalizados”. O que se deve salientar dessa definição não é tanto a forma de atuação, mas sobretudo o objetivo, ou a motivação da constituição de movimentos sociais que, vale repetir, não é outro senão o de realizar mudanças na esfera social e/ou política.

Como na concepção desenvolvida por Cohen e Arato, Jeffrey Alexander também apresenta explicitamente a noção dos movimentos sociais como tradução da sociedade civil. Segundo Alexander, o desenvolvimento dos movimentos sociais como fenômenos relevantes só se tornou possível após o surgimento de uma sociedade civil independente. O vínculo dos movimentos sociais com a tentativa de ampliação da cidadania se deve – em oposição aos grupos de interesse, por exemplo – à pretensão de universalidade em sua atuação. Isso seria alcançado quando os movimentos sociais logram vocalizar problemas que são transferidos de uma especificidade particular para o conjunto da sociedade civil. É precisamente esse deslocamento, ou seja, a constituição de uma agenda mais ampla, que concede legitimidade aos movimentos sociais.

Situando-se entre o Estado e o mercado, os movimentos sociais e as demais instituições da sociedade civil cumpriram o papel de fazer com que as políticas públicas implementadas passassem a adotar uma perspectiva menos centrada no Estado. De acordo com Leonardo Avritzer (1994), o surgimento da sociedade civil no Brasil associa-se a três fenômenos fundamentais: a) ao surgimento de atores sociais modernos e democráticos; b) à retomada da idéia, realizada por esses autores, de constituição de um espaço intermediário entre Estado e sociedade e c) à constituição de estruturas legais apropriadas para a institucionalização das reivindicações da sociedade civil. Os dois primeiros fenômenos estão vinculados ao surgimento de novos atores sociais, decorrência do rápido processo de

⁵ Ver para isso, o livro do Sérgio Costa (2002).

modernização por que passou a sociedade brasileira durante e após o regime militar. Nesse processo verifica-se não apenas um crescimento quantitativo de novos atores, mas também que esses novos atores constituíram-se social, cultural e politicamente de maneira diferenciada, na medida em que a urbanização crescente provocou a introdução de novos hábitos. Ao lado da constituição de um associativismo civil urbano, outros dois movimentos exerceram um papel fundamental nesse processo, trata-se do novo sindicalismo e do associativismo profissional de classe média.

Mas de que maneira esses movimentos sociais contribuem para o processo de políticas públicas? A capacidade de revitalização e ampliação da participação da sociedade civil neste processo não se encerra com a constituição de movimentos sociais autônomos, carecendo ao mesmo tempo de canais institucionais para se expressarem. Isso se daria com a possibilidade de apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas por iniciativa das próprias instituições.

Portanto, diferentemente das abordagens correntes sobre as redes de políticas públicas, que focam a análise na capacidade ou mesmo na incapacidade do Estado em dar conta, sozinho, da formulação e, sobretudo, da implementação das políticas, é preciso que ampliemos a configuração da análise a fim de incluir também a capacidade dos atores não-estatais em contribuir neste processo.

4. Balanço preliminar

Nosso empreendimento aqui foi oferecer uma análise do Estado contemporâneo, observado a partir da produção de políticas públicas. Pudemos demonstrar, fazendo uso de representações gráficas para dar sentido visual aos principais tipos de Estado, que o Estado assume distintos contornos, não por se tratar de uma autarquia que atua independente de forças e interesses existentes na sociedade. Ao contrário, o Estado – assim como as demais esferas societárias – é em grande medida resultante da complexa interação entre essas distintas instâncias. A fim de identificar o espaço assumido pelo Estado contemporâneo, procedemos a uma análise do processo de formulação de políticas públicas nas democracias contemporâneas, precisamente porque nos permitia evidenciar a tese que defendemos aqui, a saber, de que o Estado contemporâneo – mais que antes – está envolvido num processo intenso de trocas com as demais instâncias da sociedade. E assim tem sido cada vez mais;

não exatamente, ou pelo menos não exclusivamente, pela incapacidade do Estado de responder sozinho às demandas lançadas à autoridade pública. Ao contrário, essa forte interação do Estado com a sociedade civil e o mercado se dá, por outro lado, também e principalmente pela maturidade destas últimas instâncias, que têm acumulado nas democracias contemporâneas – no Brasil inclusive – conhecimento e capilaridade suficientes para intervir nesse processo de produção de políticas públicas. Além disso, essa maturidade tem-se demonstrado pela complexificação, pluralidade e solidez institucional apresentada tanto pelo mercado quanto pela sociedade civil. O cenário com o qual estamos confrontados não é de falência do Estado – como fazem crer algumas interpretações – , mas ao contrário, de um promissor cenário para proveito não do Estado, mas, o que importa, de toda a sociedade.

5. Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. “Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro”. **Ensaios de Teoria e Filosofia Política**. Antonio Mitre (org.), DCP/UFMG, 1994.

CAMPOS, Maria Leticia Duarte. **Sistema estadual de inovação**: estrutura organizacional, constrangimentos e oportunidades institucionais no processo de desenvolvimento de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2003 (mimeo).

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CHAZEL, François. “Movimentos sociais”, in: Boudon, Raymond (org.), **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1992.

COHEN, Jean/ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge, The MIT Press, 1992.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte, UFMG, 2002.

DiMAGGIO, Paul J./POWELL, Walter W. “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, in: DiMAGGIO, Paul J./POWELL, Walter W. (org.), **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

DINIZ, Eli. “Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado”, **Lua Nova**, n.45, 1998, pp. 29-48.

HALL, Peter A./TAYLOR, Rosemary C.R. "As três versões do neo-institucionalismo". **Lua Nova**, nr. 58, 2003.

HÄMÄLÄINEN, Timo J./SCHENSTOCK, Gerd. "Innovation networks and network policies". Mimeo, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro, Forense, 1975.

KASZA, Artur. "Innovation networks, policy networks, and regional development in transition economies. A conceptual review and research perspectives". Artigo apresentado na **EPSNET Conference**, Prague, 18-19 June, 2004.

LINDBLOM, Charles. **Politics and markets**. New York, Basic Books, 1977.

MARIN, Bernd/MAYNTZ, Renate (orgs.). **Policy Networks** – Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt, Campus, 1991.

OFFE, Claus/RONGE, Volker. "Teses sobre a fundamentação do conceito de 'Estado capitalista' e sobre a pesquisa política de orientação materialista", in: Offe, Claus (org.), **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PARSONS, Talcott. **The social system**. Glencoe, The Free Press, 1959.

PARSONS, Talcott. "Sugestões para um tratado sociológico da teoria da organização", in: Etzioni, Amitai (org.), **Organizações complexas** – Estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo, Editora Atlas, 1967.

PARSONS, Talcott. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1974.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

RAMMERT, Werner. "Innovation im Netz", http://www.tu-berlin.de/~soziologie/Crew/rammert/articles/Innovation_im_Netz.html

ROCHA, Carlos Vasconcelos. "Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações", **Civitas**, Vol. 5, Nr. 1, 2005.

SANTOS, Hermilio/PARK, Sung-Jo. "Die Strategie der ostasiatischen Automobilkonzerne in Südamerika". **Ostasiatische Institut Occasional Papers**. Berlin, Freie Universität Berlin, 1998.

SANTOS, Hermílio. **Industrieverbände und Policy-Netzwerke**. Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 1998.

SANTOS, Hermílio. "Elementos para uma análise do Estado contemporâneo: em torno das políticas públicas", in: Timm, Luciano Benetti (org.), **Direito e economia**. São Paulo, IOB Thompson, 2005.

SCHNEIDER, Volker. "Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas", tradução de Hermílio Santos. **Civitas**, Vol. 5, Nr. 1, 2005.

WILKS, Stephen/WRIGHT, Maurice (eds.). **Comparative government-industry relations**. Oxford: Clarendon Press, 1987.