Análise da influência das redes sociais na formulação de políticas públicas

João Antonio da Rocha Ataide
Dartagnan Ferreira de Macedo
Claudio Zancan
Waldemar Antonio da Rocha de Souza
Luciana Peixoto Santa Rita

RESUMO: Este artigo teve como objetivo identificar convergências entre os principais conceitos relacionados à Análise de Redes Sociais (ARS) e políticas públicas, sobretudo os elementos relacionados à sua concepção. Usou-se uma abordagem exploratória, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, para verificar de forma sistemática as produções científicas recentes acerca do objeto do estudo. Revisou-se a literatura a respeito das redes organizacionais e suas tipologias, assim como do ciclo de políticas públicas, e registraram-se as interseções existentes entre eles. Concluiu-se que as redes sociais clássicas formadas para o processo de formulação de políticas públicas possuem alto grau de centralidade e baixa densidade, culminando na autonomia relativa do Estado e limitação do potencial de participação dos instrumentos democráticos. A utilização da abordagem de redes é, portanto, uma alternativa viável para a identificação e análise da anatomia da rede social de formulação de políticas públicas, permitindo a melhor exploração do potencial democrático dos instrumentos e do processo.

Palavras-chave: Redes sociais. Formulação de políticas públicas. Análise de Redes Sociais.

ABSTRACT: This article aimed to identify convergences between the main concepts related to Social Network Analysis (SNA) and public policy, especially the elements related to their design. It used an exploratory approach, through bibliographic research technique, to check systematically recent scientific productions about the object of study. Examined literature about the organization networks and its typologies, as well as the cycle of public policies, and existing intersections between them were registered. Concluded that the classic social networks formed for the public policy making process have a high degree of centrality and low density, culminating in the relative autonomy of the state and limiting the potential participation of democratic instruments. The use of the network approach is therefore a viable alternative to the identification and analysis of the anatomy of the social network of policy formulation, allowing the exploration of the democratic potential of this process.

Keywords: social networks. P*olicy making process. Social Network Analysis.*

Recebido em: 25/08/2015.
Aprovado em: 12/10/2016.
Sistema de avaliação: Double Blind Review
Editores Científicos: Maria Aparecida de Souza Melo e Simone Pereira Silva Bastos

1 INTRODUÇÃO

As redes sociais são fator de competitividade e desenvolvimento na contemporaneidade nas diversas áreas da atividade humana, haja vista sua capacidade de cooperar esforços para fins compartilhados. Não obstante, a administração pública tem se apropriado deste ferramental para o desenvolvimento dos seus processos, sobretudo a formulação de políticas públicas. As colaborações e o nível de participação dos atores sociais e gestores públicos no processo de formulação de políticas públicas enfrentam barreiras próprias da arena social em que se inserem. Tais limitações se adensam a depender dos graus de centralidade e densidade da rede social formada. Para permitir maior nível de congruência entre os atores e efetividade dos pleitos, torna-se necessário analisar a anatomia da arena social estabelecida.

A Análise de Redes Sociais (ARS) é a principal alternativa para o estudo das redes organizacionais, formada por um arcabouço de teorias, técnicas e métricas usadas para compreender e analisar relacionamentos sociais. A ARS se apropria de conceitos de diversas ciências, como a matemática e a computação, em uma abordagem tecnológica que permite conhecer o dinamismo das organizações, tanto de modo formal como informal. Em processos de decisão, como ocorre na formulação de políticas públicas, a anatomia da rede social formada revela a capacidade dos atores envolvidos de assumirem papel de protagonistas da sociedade em que vivem, influenciando as transformações do ambiente ante ao posto de mero espectador, que deve lidar com os reflexos das decisões de terceiros sobre seu próprio destino.

Diante disto surge a questão que norteia esta pesquisa: Como o processo de formulação de políticas públicas é influenciado pela rede social constituída para esta finalidade? Para respondê-la, examinou-se a bibliografia para compreender e identificar convergências entre os principais conceitos relacionados às teorias de redes sociais, ARS e políticas públicas, sobretudo os elementos relacionados à sua concepção.

Este estudo está subdividido em seis seções, que se propõem a abordar especificamente: i) os principais conceitos de redes sociais e organizacionais; ii) o processo de Análise de Redes Sociais (ARS); iii) as teorias acerca da formulação de políticas públicas; iv) as formas de participação no ciclo de políticas públicas; v) as influências da anatomia da rede social sobre o processo decisório de concepção das iniciativas governamentais; e, vi) conclusões do estudo.

2 REDES SOCIAIS

2.1 Redes sociais e as organizações

A teoria das redes organizacional, ou *organizational networks*, tem como objeto a análise/estudo dos laços sociais estabelecidos entre atores, identificando a forma como afetam o desempenho das organizações públicas e privadas. Neste contexto, o número de inter-relações com outros atores define as posições assumidas, determina as oportunidades e reforça as relações de poder (BALESTRIN; VERSCHOORE; REYES JR, 2010). A ênfase do conceito, conforme explicam Silva *et al.* (2014), é a posição do indivíduo dentro do grupo, num contexto de fluxo de informações e trocas mútuas, formando reciprocidade e cooperação entre os atores que o compõem. Quando aplicados às relações em sociedade, são elementos

formadores das instituições sociais, estruturas capazes de fortalecer o processo democrático de um determinado grupamento social ou localidade.

Segundo Zancan, Santos e Campos (2012), as redes sociais surgiram nos estudos organizacionais na década de 70, com enfoque direcionado para três vertentes. A primeira delas considera-as um "novo arranjo" para a melhoria do desenho organizacional; a segunda analisou a formação/estruturação destes arranjos; a última se dedicou aos relacionamentos organizacionais de forma ampla. Essas redes de cooperação, ou redes interorganizacionais, possuem a virtude de facilitar a realização de ações coletivas e a troca de recursos, para que se alcancem objetivos compartilhados. Tais redes são constituídas por uma aglomeração de relações, transações e interconexões entre elementos, atores ou organizações, que se dão de forma interdisciplinar (BALESTRIN; VERSCHOORE; REYES JR, 2010).

No meio acadêmico, tem sido demonstrado um crescimento significativo no número de publicações acerca das redes sociais desde a década de 1970. Borgatti e Foster (2003) revelam que ao redor dos anos 2000 já haviam sido publicados entre 500 e 600 artigos acadêmicos contendo "*social networks*" em seu título ou *abstract*. A recente utilização de tais conceitos no ambiente organizacional e setor público contribuem com esta tendência.

Redes organizacionais e interorganizacionais podem ser classificadas de diferentes formas. As principais classificações receberam contribuições de diversos autores ao longo do tempo, como aponta Verschoore Filho (2006). O autor elenca as quatro principais definições e suas características, são elas: a) Redes Verticais: possuem interdependência hierárquica entre os participantes, nas quais se busca tanto a coordenação como o controle dos esforços empreendidos entre os diversos elos da rede; b) Redes Horizontais: compostas por organizações/atores independentes, em que a colaboração e a cooperação assumem o papel central, dispensando o controle de um líder; c) Redes Formais: formadas por relações estabelecidas de modo contratual, por meio de instrumentos formais; d) Redes Informais: formadas por relações estabelecidas por organizações/atores independentes, sem a contratualização de regras.

O estudo das *organizational networks* sugere que as redes informais exercem importante influência sobre as redes formais, com dimensões cada vez mais abrangentes e capazes de propiciar trocas de informações e conhecimento. Nos estudos organizacionais, as redes registram características próprias, com estruturas informais que promovem o protagonismo de atores e definem seus posicionamentos estratégicos (PASCOTTO *et al.*, 2013). Também, as ligações entre atores de uma rede social sublinham uma direção. As redes unidirecionais são compostas por atores que se comunicam com outros sem a obtenção de *feedback*. As multidirecionais, por sua vez, contêm conexões recíprocas entre diversos atores, fomentando o processo de inovação por meio da sinergia estabelecida nas relações.

Este estudo se apropriou especificamente do conceito proposto por Tichy, Tushman e Fombran (1979), que definem as redes sociais como um conjunto de atores que ao se inter-relacionarem formam uma estrutura que possui como propriedades: i) transferência de conteúdos, como informações e recursos; ii) natureza das relações, marcada por vínculos entre os atores e sua intensidade; e, iii) características estruturais, medidas por meio dos indicadores de redes sociais.

Para melhor estudo das redes, desenvolveu-se a Análise de Redes Sociais

(ARS), arcabouço de teorias, técnicas e modelos usados para compreender as redes sociais que se estabelecem entre atores de diversos contextos. As organizações, sobretudo as públicas podem, por meio da ARS, compreender os laços, conexões e influências e o impacto destas configurações sobre a coletividade.

2.2 Análise de Redes Sociais (ARS)

A ARS deriva de três vertentes do conhecimento: i) a dos analistas sociométricos, que deram enfoque à teoria dos grafos; ii) a dos pesquisadores da *Harvard University*, que analisaram os relacionamentos informais e os padrões na formação de grupos e subgrupos; e, iii) os antropólogos de Manchester, que usaram as referências anteriores para estudos com tribos (ZANCAN; SANTOS; CAMPOS, 2012; BRAND; VERSCHOORE, 2014) destacam que o objeto da técnica de Análise de Redes Sociais (ARS) é a medição e mapeamento das interconexões estabelecidas entre atores que compõem uma determinada rede social. Para realizar sua função, a ARS dispõe de um instrumental oriundo de diversas ciências, como a Sociologia, a Matemática e a Estatística.

As principais métricas da ARS foram categorizadas pelo estudo de Wasserman e Faust (1994), que propuseram três conjuntos de variáveis para o procedimento de interpretação das redes sociais: medidas estruturais e localização dos componentes da rede, papéis e posições estabelecidas, além dos modelos estatísticos de suporte. A partir destas premissas foram embasados estudos posteriores e sugeridas novas visões sobre a contribuição das redes para as corporações. Passou-se ainda a adotar ferramental de tecnologia da informação, a partir de *softwares* como o UCINET.

Alejandro e Norman (2005) também registram as principais medidas contidas na Análise de Redes Sociais (ARS): i) densidade, que representa o nível de conectividade da rede; ii) grau de centralidade, que revela a quantidade de conexões estabelecidas por um determinado ator; iii) grau de intermediação, que revela a capacidade de um laço influenciar a comunicação; e, iv) índice de centralização, condição que indica a existência de elementos centrais na rede. Os autores destacam de forma específica a função e a forma de cálculo de cada indicador de rede no contexto da ARS:

a) Densidade: este indicador revela o nível de conectividade da rede como um todo. Para calculá-lo deve-se dividir o número de relacionamentos estabelecidos entre os atores da rede pelo total de relacionamentos possíveis, encontrando, por fim, o resultado em forma de percentual.

b) Grau de Centralidade: este indicador identifica o número de nós ao qual um determinado ator está relacionado. Para isto, deve-se levantar o grau de entrada – número de interações que outros atores mantêm com um determinado ator, e o grau de saída – número de interações que um ator mantém com outros atores.

c) Índice de Centralização: este indicador revela quando um determinado ator assume uma posição claramente central em uma rede social. Para isto, recorre-se aos Índice de centralidade. A centralização pode revelar uma anatomia de rede que vai do tipo estrela (100% de centralização) ao pulverizada (0% de centralização).

d) Grau de Intermediação: este indicador representa o quanto um ator exerce o controle da comunicação na rede social. O grau de intermediação significa

a quantidade de vezes que um determinado nó aparece nos caminhos geodésicos, ou seja, nos caminhos que interligam todos os pares de integrantes daquela rede. Os atores com maior grau de intermediação são chamados de atores ponte.

e) Grau de Proximidade: este método demonstra a capacidade de um nó se conectar a todos os atores que compõem a rede. Para calcular o grau de proximidade é necessário contabilizar as distâncias geodésicas de um ator em relação aos demais e somá-las.

A compreensão das interseções existentes entre a teoria de redes organizacionais, a ARS, e o processo de formulação de políticas pública dependem da análise deste. Assim, podem-se perceber os reflexos das oscilações dos indicadores de rede no processo de formulação das políticas de governo. Diante do exposto, torna-se imprescindível a apresentação dos principais conceitos e modelos de formulação de políticas públicas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Conceitos de políticas públicas

Gelinski e Seibel (2008) definem políticas públicas como os instrumentos por meio dos quais o Estado atua para atender as demandas da coletividade, sejam elas sociais, como educação, saúde e emprego; de natureza macroeconômica, como os pleitos fiscais e monetários; ou ainda de outra natureza, como tecnológica ou cultural. O conceito de políticas públicas é multifacetado, geralmente associado à contraposição de interesses, no qual surgem preferências e ideias, estando relacionado aos governos de um modo geral. De modo sintético, políticas públicas constituem o modo de atuação da administração pública e também de inação. São abarcadas ainda a própria análise dessas posturas adotadas e a correção dos rumos da ação governamental (SOUZA, 2006).

Entre as tipologias existentes, quatro podem ser consideradas como principais, são elas: políticas públicas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. A primeira delas busca privilegiar determinados grupos ou indivíduos com a garantia de direitos, em detrimento do todo. As políticas regulatórias possuem natureza burocrática, com fins fiscalizatórios. O grupo das políticas redistributivas abarca um maior quantitativo de indivíduos, gerando perdas de curto prazo para uns e possíveis ganhos para outros, tendo como fundamento a redistribuição de recursos. A última tipologia é a das políticas constitutivas, ligadas aos procedimentos. As características de cada tipologia encontram suporte e rejeição a depender do viés político ou da ideologia seguida pelos diferentes grupos sociais (SOUZA, 2006).

Jann e Wegrich (2007) afirmam que as políticas públicas possuem um ciclo próprio, que consiste na consecução de algumas etapas, propostas de maneira conexa por diversos autores. O *policy cicle* é, portanto, um conjunto de estágios pelos quais uma política pública passa a ser posta m prática, configurando um quadro teórico relevante para o procedimento de estudo das ações governamental. O ciclo de políticas públicas, introduzido por Lasswell na década de 1950, é uma tipologia amplamente utilizada e serviu como referência para uma gama de estudos ao redor do mundo.

Para exercer cada uma das funções as quais se propõem, as políticas públicas passam por um ciclo composto por cinco etapas. A primeira delas consiste na formulação das alternativas governamentais, quando são vislumbradas as questões que

irão compor a política de governo. Posteriormente há a proposição de alternativas, avaliação, escolha e os processos de implantação e avaliação das ações (SOUZA, 2006).

Souza (2006) destaca os principais modelos de formulação de políticas públicas:

a) Incrementalismo: explica a concepção das políticas públicas como um acréscimo aos programas e projetos preexistentes, considerando que os órgãos governamentais não partem do zero em seus processos de planejamento. A abordagem incrementalista perdeu força devido às reformas oriundas de processos de ajustes fiscais nos países, porém, sob a ótica dos pesquisadores do orçamento público, permanecem vivas.

b) *Garbage can*: este modelo, conhecido como "lata de lixo", propõe que as soluções disponíveis para lidar com os problemas sociais são limitadas. O processo de decisão dos *policy makers* está restrito a um leque limitado de alternativas, que não podem ser analisadas com profundidade, o que faz com que cada problema seja atendido por uma das opções disponíveis.

c) Coalizão de defesa: neste modelo, as crenças, valores e ideias assumem um papel central. Cada política pública é integrada por subsistemas, que se articulam com fenômenos externos e formam a base explanatória das razões pelas quais aquele conjunto de ações de governo efetivamente existem.

d) Arena social: aqui o processo de formulação de políticas públicas consiste em uma verdadeira batalha, em que há contraposição de opiniões e ideias, num processo contínuo de negociação e conflito que resulta nas políticas de governo. As relações estabelecidas neste modelo possuem grande familiaridade com os aspectos da teoria das redes sociais, como a existência de laços e posicionamentos estratégicos assumidos por parte dos atores em virtude de suas conexões.

Frey (2000) acredita que o ciclo de políticas públicas, ou *policy cicle*, também ocorre a partir da consecução de cinco fases distintas. O autor, porém, subdivide a ação governamental em: percepção/priorização de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação das políticas públicas que melhor atendem aos problemas verificados e, por fim, a avaliação de políticas e eventuais correções. Destaca-se que essa classificação é considerada sofisticada, indicada para procedimentos analíticos e estudos científicos.

Diante da diversidade de interesses, própria do jogo político, é notória a efervescência das demandas por participação no processo decisório dos diferentes atores da sociedade. Gestores públicos setoriais, líderes comunitários, sindicalistas, ambientalistas, conselheiros de direitos, entre outros atores disputam recursos limitados para materializar seus próprios anseios e os do grupo do qual fazem parte. Para entender como ocorre a participação destes *stakeholders* no processo, torna-se necessário conhecer o modo como atuam governo e sociedade na formulação das políticas públicas.

3.2 O processo de participação na formulação de políticas públicas

O processo de participação social na administração pública, sobretudo na formulação de políticas públicas, passou de uma proibição, durante o período ditatorial brasileiro, a uma obrigatoriedade estabelecida pela Constituição Federal de

1988, que vigora até os dias de hoje. Os conselhos de participação social são um dos principais elementos garantidores deste processo (COSTA *et al.*, 2015). Os conselhos de participação social são órgãos difundidos nas três esferas
da administração pública, responsáveis por desempenhar as funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria, buscando agregar a sociedade ao ciclo das políticas públicas (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013). As autoras detalham tais funções, demonstrando seus objetivos:

a) Fiscalizatória: acompanhamento/controle dos atos desempenhados pelos governantes.

b) Mobilizadora: estimula a participação da sociedade na gestão pública, com integração ao ciclo de políticas públicas, formulação e disseminação de estratégias de informação aos cidadãos.

c) Deliberativa: prerro-gativa de determinados conselhos na definição das estratégias usadas na formulação da política governamental e implantação das políticas públicas setoriais.

d) Consultiva: emissão de opiniões, sugestões e relatos de interesse da administração pública.

Outro instrumento de participação difundido é orçamento participativo (OP), que consiste em uma ferramenta de engajamento da população na definição dos gastos públicos, um instrumento tão inovador que foi disseminado rapidamente ao redor do mundo, sendo o principal representante de um movimento que prega o maior envolvimento cívico no processo decisório governamental (SINTOMER; HERZBERG; ROCKE, 2012). Figueiredo e Santos (2014) destacam o caráter preditivo do instrumento, ressaltando sua função de planejamento. Os autores argumentam que o OP permite a participação de representantes de todas as classes sociais antes da realização dos atos da administração pública, ou seja, torna-se possível a priorização de atividades e projetos de interesse público antes que os gastos sejam concretizados.

Ao estudar o processo de participação social na formulação de políticas públicas na área da saúde, Costa *et al.* (2015) perceberam e existência de quatro aspectos que influenciam este processo, são eles: i) o processo histórico de participação; ii) o relacionamento entre os prestadores do serviço público e as lideranças da sociedade; iii) as desigualdades sociais e seus reflexos sobre o processo; iv) a dinâmica dos governos e seu posicionamento quanto à participação social na gestão das políticas públicas.

Apesar da previsão legal da adoção de mecanismos democráticos, o processo de formulação de políticas públicas clássico é caracterizado por uma rede unidirecional, com condução e financiamento dos processos realizados pela administração pública (MOURA, 1998). Na definição das políticas de governo, é percebida *autonomia relativa do Estado* que detém um espaço próprio de atuação, limitadamente permeável às influências de grupos organizados da sociedade (SOUZA, 2006).

Diante do quadro geral do processo de formulação de políticas públicas, torna-se necessária a otimização dos instrumentos de participação, visando melhor exploração dos potenciais tecnocrático e democrático do processo. Para que isso ocorra de forma efetiva, é possível a aplicação da ARS para o estudo das redes de interesse público, de modo a contribuir com o alcance do potencial de conectividade e com a sinergia entre os atores participantes do processo.

4 MÉTODO

Este estudo buscou evidenciar as convergências entre os principais conceitos das teorias de redes sociais, ARS e políticas públicas, com ênfase para o processo de concepção/formulação. Adotou-se uma abordagem exploratória, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica, para verificação sistemática das produções científicas acerca do objeto do estudo. Esta pesquisa contou com a identificação de artigos acadêmicos que contemplavam os temas: i) redes sociais e interorganizacionais; ii) políticas públicas e suas características. Foram registradas as interseções conceituais existentes entre eles.

Como forma de obtenção de dados, usou-se o levantamento bibliográfico. Para Santos (2009), o procedimento desenvolveu-se em virtude do processo de digitalização e acesso on-line, além da diversificação com a análise tanto de registros escritos como de fotografias, filmes, entre outras fontes. Por se tratar de estudo sistemático, foram adotados os seguintes critérios para seleção das publicações: i) revistas científicas inseridas nas bases de dados Periódicos CAPES ou EBSCO; ii) publicações nacionais e internacionais contendo os termos ‘redes sociais’, ‘análise de redes sociais’, ‘políticas públicas’ e suas variações em língua inglesa; iii) publicações de 2000-2015 para discussões acerca das interseções conceituais, a exceção de publicações seminais no contexto de ambos os temas, acrescentadas de forma subsidiária ao estudo. Foram identificados artigos pertencentes às áreas do conhecimento da Administração, Ciência Política e afins.

Os dados foram analisados a partir das técnicas qualitativas de análise de conteúdo e exposição, tendo passado pelos processos de codificação, classificação e apresentação em formatos visuais, em forma de figuras, permitindo a realização das inferências (MILES; HUBERMAN, 1994). Apesar das matrizes e das redes serem as formas mais comuns de exposição, não estão limitadas as possibilidades. Para isto, esta pesquisa adotou figuras para sistematizar as redes sociais estabelecidas no contexto do setor público e, mais especificamente, na formulação de políticas públicas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As interseções estabelecidas entre a formulação de políticas públicas e a teoria de redes sociais são perceptíveis quando comparadas as características daquele processo aos atributos desta teoria. Para compreender tais convergências serão analisados os principais pressupostos teóricos das redes sociais e organizacionais, de modo a responder à questão de pesquisa.

A primeira característica inerente às redes sociais é a coletividade, ou seja, para que haja uma rede social deve haver múltiplos agentes se relacionando para desempenhar determinada atividade ou atender a um bem comum. Isoladamente, como demonstrado na Figura 1, tais atores não passam de indivíduos, incapazes de usufruir do potencial transformador e da capacidade de atuação que desfruta um grupo, uma organização ou uma comunidade interconectada. Desta forma, sendo o processo de formulação de políticas públicas uma decisão compartilhada entre diversos atores (chefes do poder executivos, representantes da sociedade civil, atores governamentais, empresas, organizações não governamentais etc.), que pleiteiam a alocação de recursos para iniciativas do interesse do grupo social do qual fazem parte, é, necessariamente, formada uma rede social, ainda que as relações estabelecidas não atinjam seu potencial, quando há baixa densidade e desconexão entre os atores.

Figura 1 – Componentes da rede de formulação de políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

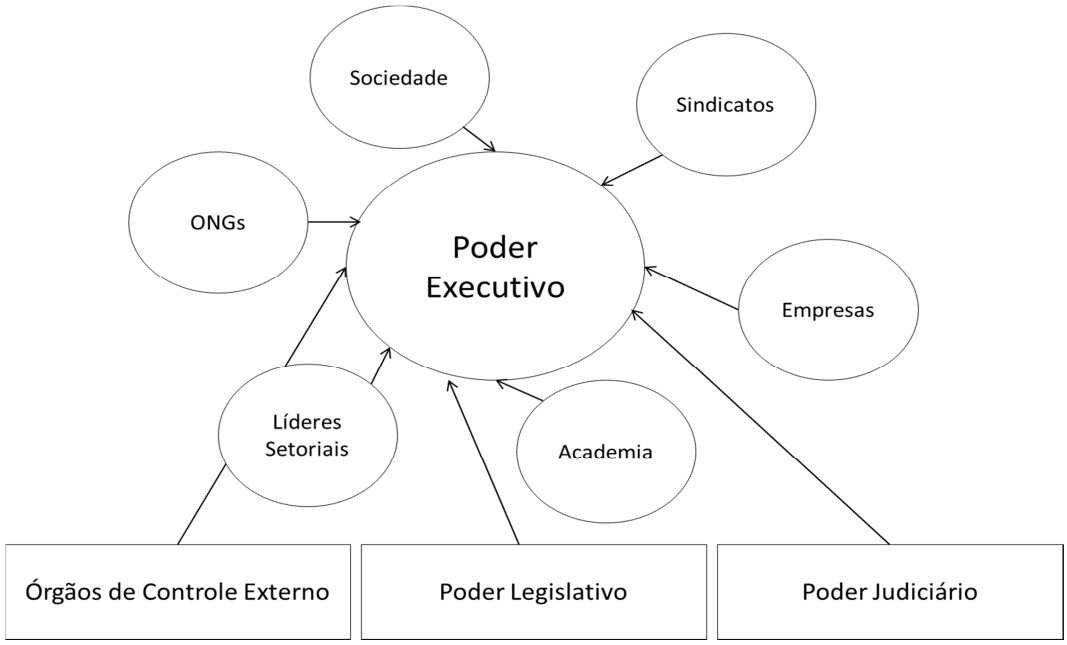
A percepção de que a formulação de políticas públicas assume a característica de rede social, composta por múltiplos atores, vai ao encontro da visão de Gelinski e Seibel (2008). Os autores sugerem que a formulação de políticas públicas enquadra-se em variados modelos. Em um deles, o de arenas sociais, ou *policy networks*, o processo é desempenhado pelas *policy communities*, que constituem redes sociais para atuar de modo coeso, envolvendo laços, vínculos e conexões. Tal associação constitui o que se pode chamar de redes públicas, ou redes de interesse público. Autores demonstraram empiricamente a aplicação da ARS com foco público e/ou social. Silva *et al.* (2014), por exemplo, analisaram as relações sociais que se estabelecem em uma comunidade do Amazonas como estratégia de superação de problemas individuais e coletivos. Para tanto, identificaram o tipo de organização social, o modo como se estabelecem as relações e coletaram dados socioeconômicos de 34 moradores da comunidade. Concluíram que a densidade da rede, considerada muito baixa, o raso índice de coesão e a presença de atores isolados na rede social contribuíam com a precária resolutividade de problemas. Estudos como estes permitem ações efetivas no sentido de se ampliar a conectividade de uma rede social, contribuindo com melhorias práticas para a população.

Existem atores centrais e periféricos nas redes de interesse público, que ocupam posições estratégicas ou não, a depender do número de conexões estabelecidas com os demais agentes. A efetividade da participação dos atores sociais e dos gestores públicos no processo de formulação de políticas públicas depende do nível de centralidade da rede social estabelecida para este fim. Uma rede social com alto índice de centralidade possui um viés autocrático nas decisões, haja vista a impossibilidade de pleitos setoriais obterem êxito no processo de barganha dos recursos públicos, típico da formação das políticas governamentais. A anatomia da rede social com alto grau de centralidade sofre, portanto, alterações, assumindo uma configuração do tipo estrela (ALEJANDRO e NORMAN, 2005). Esta

tipologia gera reflexos antidemocráticos, como destacado na Figura 2.

Estudos empíricos corroboram a existência de posições centrais e periféricas assumidas por atores da rede. Souza *et al*. (2014), por exemplo, analisaram a estrutura do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em Minas Gerais, à luz da Análise de Redes Sociais (ARS), em um estudo exploratório-descritivo, com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), a partir de pesquisa documental. Assim, identificaram os níveis de centralidade e densidade da rede social e os principais atores que a compõem. Concluíram que as principais instituições de ensino da UAB em Minas Gerais foram a UFMG, UFJF e Universidade Federal de São João Del Rei, detendo, juntas, 47,31% das relações sociais estabelecidas. Há baixa integração da rede social, com densidade de 20,17% e alta centralidade, indicando a existência de uma rede social desconexa e fortemente influenciada por três atores específicos. Corrobora-se, portanto, as evidências da articulação entre atores no setor público, na forma de redes.

Figura 2 **–** Rede de políticas públicas com alto grau de centralização.



Fonte**:** Elaborado pelos autores.

Quando identificados casos de redes de políticas públicas com alto grau de centralidade, a literatura aponta para a necessidade de criação de mecanismos mais efetivos de participação da sociedade no processo de formulação/priorização destas políticas. O *status quo* da maior parte dos governos consiste na *autonomia relativa do Estado* no processo de hierarquização das soluções às demandas dos atores e gestores públicos, como apontado por Souza (2006) e Costa *et al.* (2015).

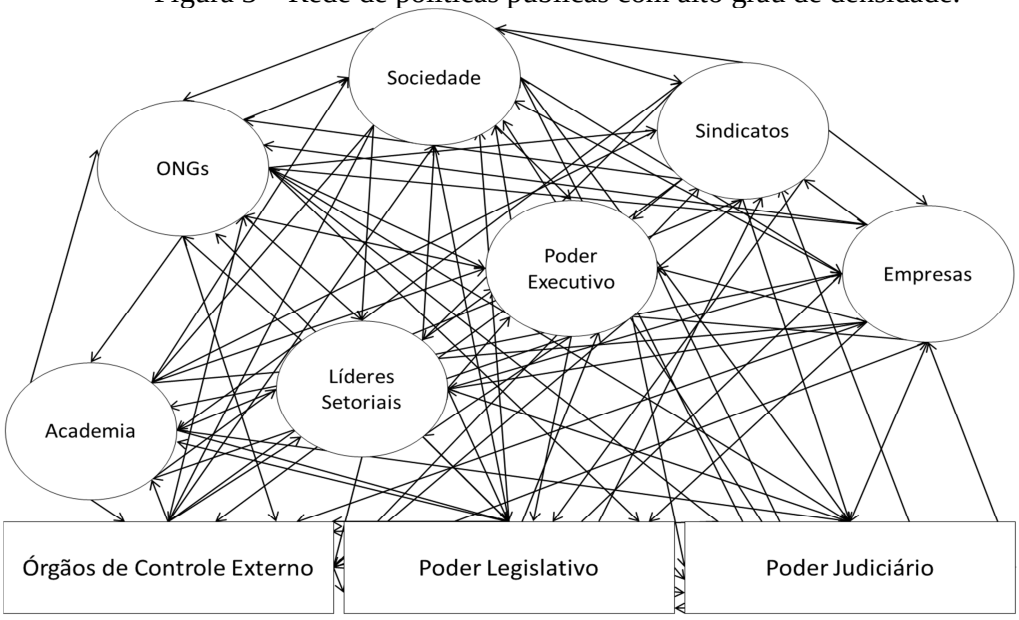
O limitado número de conexões evidenciados na Figura 2 demonstra a baixa conectividade daquela rede social. Desta forma, os graus de centralidade e densidade não possuem necessariamente relação direta ou proporcional. Redes organizacionais com baixa densidade têm como característica a ausência de sinergia entre os atores e a ausência de blocos ou arranjos institucionais de interesses

comuns. A Figura 3 demonstra uma rede social do tipo pulverizada, com alta densidade e baixa centralização (ALEJANDRO e NORMAN, 2005). Evidencia-se uma configuração democrática possível para o processo decisório público.

As redes pulverizadas têm como principal vantagem a atuação sinérgica entre seus componentes, que têm a possibilidade de compartilhar ideias e discutir a melhor forma de alocação dos recursos da administração pública. Reduz-se o grau de centralização, ao mesmo tempo em que se amplia a densidade da rede. O protagonismo permanece com o Poder Executivo, imbuído legalmente da iniciação do processo, que passa, porém, a ser mais bem distribuído junto aos demais *stakeholders* do poder público e da sociedade.

O processo de renovação ou melhoria da gestão deve, portanto, recorrer à formação de redes sociais públicas e plurais, preferencialmente densas e multidirecionais, por constituírem instrumentos democráticos de planejamento para as demandas de longo prazo, que vão além das urgências. Desta forma não se restringe ao âmbito técnico ou à peça orçamentária a definição das diretrizes que serão seguidas pela administração pública, privilegiando os usuários finais dos serviços (MOURA, 1998).

Figura 3 – Rede de políticas públicas com alto grau de densidade.



Fonte**:** Elaborado pelos autores.

Quanto à hierarquização do processo de formulação das políticas de governo, existem componentes formalmente subordinados a outros, como gestores públicos setoriais aos chefes do executivo, ao mesmo tempo em que há alguns componentes independentes, como o Poder Legislativo e o Judiciário. Diante disto, é inviável caracterizar a rede social formada como vertical ou horizontal, como aponta Verschoore Filho (2006). Redes de políticas públicas são, portanto, uma mescla, condensando atores formalmente hierarquizados e também participantes independentes, porém inertes, condicionados legalmente à iniciativa do Poder Executivo

para a formação das políticas governamentais.

Percebe-se o surgimento de redes sociais no processo decisório como um fenômeno natural, porém, nos governos as redes pulverizadas são raras e há, geralmente, elevado grau de centralidade. A rede característica deste processo é, portanto, formada por relações esparsas, desconexas e com alta concentração das decisões (MOURA, 1998). Neste contexto são estabelecidos laços informais entre os atores e gestores, o que acaba por influenciar fortemente a rede, mas não necessariamente resultando em uma rede social multidirecional (PASCOTTO *et al*., 2013).

Diante das evidências expostas, surgiram indícios da formação de redes sociais de interesse público no processo de definição e hierarquização de políticas públicas, evidenciando as convergências entre *policy making* e *social network analysis*.

6 CONCLUSÕES

Diante das evidências apontadas em estudos anteriores e reexaminadas nesta pesquisa, foi possível extrair algumas possíveis no que tange à relação entre a formulação de políticas públicas e o processo de análise de redes sociais e organizacionais.

Percebeu-se que as redes sociais, no contexto de formulação de políticas públicas, foram abordadas em diversas pesquisas nacionais e do exterior. Nessas, as características estruturais das redes sociais geralmente demonstravam redes com configuração desconexa, de relações esparsas e com alto grau de centralização dos gestores públicos, o que indica direção única do processo decisório. Tal entendimento vai ao encontro dos princípios basilares do referencial teórico, que demonstrou a tendência do Estado como patrocinador e condutor direto destas iniciativas, ocupando papel central na rede (SOUZA, 2006; COSTA *et al.,* 2015). A efetividade da participação dos atores sociais e dos gestores públicos no processo de formulação de políticas públicas depende do nível de densidade da rede social estabelecida para este fim, ou seja, a configuração tradicional das redes de políticas públicas possui viés negativo no que se refere à democratização.

Os estudos empíricos que surgiram no processo de revisão sistemática revelaram a capacidade de interpretação de um grupo de atores do setor público ou da sociedade e que seja alvo de políticas governamentais. Silva *et al.* (2014) e *Souza et al.* (2014) demonstraram, tanto em uma política do setor público, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB), quanto em uma comunidade assistida por políticas de governo, que as medidas estruturais da Análise de Redes Sociais pode contribuir com a resolução de conflitos, aumento da eficiência, entre outros benefícios.

A legitimidade do gestor público está intimamente relacionada ao atendimento dos pleitos demandados pela sociedade, tornando a multidirecionalidade da rede de formulação de políticas públicas um objetivo da administração pública, uma vez que a população figuraria como partícipe do processo. Nos estudos empíricos identificados foi notória a necessidade de ampliação da participação social na formulação das políticas governamentais. Diante disto, torna-se necessária a aplicação de esforços e a criação de mecanismos no sentido de otimizar os instrumentos de participação, visando reduzir o grau de centralidade e ampliar a densidade das redes sociais no contexto do setor público.

A importância da percepção de como ocorre o processo de formulação de políticas públicas, identificando os principais atores,

os laços informais estabelecidos e o grau de densidade da rede, reside no fortalecimento do viés democrático no processo político, haja vista a necessidade de se estabelecerem mecanismos de acesso da população ao processo e de maior efetividade dos pleitos sociais na hierarquização das demandas. Deste modo, pode-se conferir maior governabilidade à administração pública, com os atores sociais percebendo o atendimento de suas demandas.

Sugere-se para futuros estudos a análise da anatomia de uma rede específica de formulação de políticas públicas, por meio de estudo de caso e tendo como referência um programa de governo, sobretudo, em âmbito municipal ou setorial, nos quais se torna possível avaliar o impacto do processo de mudança organizacional aplicado aos instrumentos de difusão e participação no governo.

REFERÊNCIAS

ALEJANDRO, V. A. O.; NORMAN, A. G. *Manual introdutório à análise de Redes Sociais*. UAEM – Universidad Autonoma Del Estado de México, 2005. 36 p.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JR, E. O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 4, pp. 458 – 447, Mai/ Jun, 2010.

BORGATTI, S. P.; FOSTER, P.C. The Network Paradigm in Organizational Research: a Review and Typology. *Journal of Management*, v. 29, n. 6, p. 991-1013, 2003.

BRAND, F. C.; VERSCHOORE, J. R. A utilização de medidas de análise de redes sociais nas pesquisas em administração. *Revista Economia e Gestão*, Belo Horizonte, v. 14, n. 35, p. 212-237, Abril/Jun, 2014.

COSTA, G. K. C.; COSTA, A. P. R.; PAULINO, L. C.; LIMA, L. S. As variáveis que impedem ou dificultam a participação popular na formulação de políticas públicas de saúde. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 856-870, Março, 2015.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: *Participação Social: textos para discussão*. ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Brasília: Editora IABS, 2013.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: uma análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. *RC&C. Revista de Contabilidade e Controladoria*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 73-88, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Ipea Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, v. 42, n. 1, p. 227-240, 2008.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Teories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of policy*

analysis: theory, and methods. CRC Press, Boca Raton, 2007.

MILES, B. M.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis*. Londres: Sage, 1994.

MOURA, S. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 2, n. 1, Curitiba, 1998.

PASCOTTO, S. M. P.; FARINA, M. C.; RODRIGUES, T. H. P. T.; DUGO, J. C. Análise de rede social para mensuração das estruturas formais e informais. *Revista de Administração da UFSM*, v. 6, n. Edição Especial, p. 811-825, 2013.

SANTOS, T. S. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. *Sociologias,* v. 11, n. 21, 2009.

SILVA, L. J. S.; MENEGHETTI, G. A.; PINHEIRO, J. O. C.; GUIMARÃES, R. R.; MORENO, A. Análise de redes sociais como instrumento de compreensão da dinâmica organizativa de uma comunidade rural no Amazonas. In: VI ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 2014, Campinas. *Anais*. Campinas: FEAGRI – SP, 2014.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, v. 14, n. 30, Porto Alegre, p. 70-116, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222012000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 de julho de 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, Porto Alegre, p. 01-08, 2006.

SOUZA, D. L.; CASTRO, C. C.; ANTONIALLI, F.; CORRÊA, R. D. S. Redes na educação à distância: uma análise estrutural do Sistema UAB em Minas Gerais. *Revista Pretexto*, v. 15, p. 84-98, 2014.

TICHY, N.; TUSHMAN, M.; FOMBRUN, C. Social Network Analysis for Organizations. *Academy of Management Review*, 4: 4: 507-519. 1979.

VERSCHOORE FILHO, J. R. S. *Redes de cooperação interorganizacionais:* a identificação de atributos e benefícios parau m modelo de gestão. 2006, 253 f. (Tese de Doutorado em Administração de Empresas) UFRGS, Porto Alegre: UFRGS, 2006.

WASSERMAN, S; FAUST, K. *Social Network Analysis*: Methods and Applications. New York: Cambridge Press, 1994.

ZANCAN, C.; SANTOS, P. C. F.; CAMPOS, V. O. As Contribuições Teóricas da Análise de Redes Sociais (ARS) aos Estudos Organizacionais. *Revista Alcance* (Online), v. 19, p. 62/ 5-82, 2012.

SOBRE AUTORES

João Antônio da Rocha Ataide
Administrador – UFAL. Especialista em Gestão Pública – UFAL. Mestrando em Administração Pública – PROFIAP/UFAL. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL).End: Rua Hélio Pradines nº 1081, Ap. 304, Ed. Dubai, bairro: Ponta Verde. Cep: 57035-220. Maceió-AL. Email: admjoaoataide@gmail.com

Dartagnan Ferreira de Macêdo
Especialista em Gestão em Saúde Pública - UFAL. Mestrando em Administração Pública - PROFIAP/UFAL. Professor Auxiliar da Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas - UNCISAL. End: Rua Atalaia, n° 34, bairro: Tabuleiro, 57071-239. Maceió-AL. email: dartagnan.fm@gmail.com

Claudio Zancan
Contador – UNOESC. Especialista em Comércio Exterior – UNOESC. Mestre em Administração (UFPR). Doutor em Administração (UNB). Professor e Pesquisador da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). End: Rua: Manoel Maia Nobre nº 254; Bairro: Farol. Cep: 57050-120. Maceio-AL Email: claudiozancan@gmail.com

Waldemar Antônio da Rocha de Souza
Economista, Professor livre-docente de Finanças, U. Federal de Alagoas - UFAL. End.: UFAL FEAC, Campus A. C. Simões, Av. Lourival Melo Mota s/n, Tabuleiro dos Martins, CEP 57072-900, Maceió AL.
Email: waldemar.souza@feac.ufal.br

Luciana Peixoto Santa Rita
Economista - UFAL. Especialista em Gestão da Inovação e Tecnologia - UFAL. Mestre em Administração - UFAL. Doutora em Administração - USP. Professora e Pesquisadora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).
End.: UFAL FEAC, Campus A. C. Simões, Av. Lourival Melo Mota s/n, Tabuleiro dos Martins, CEP 57072-900, Maceió AL.
Email: lsantarita@hotmail.com