



# Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública<sup>1</sup>

## *Policy networks: new challenges for public administration*

**Sonia Fleury<sup>2</sup>**

### Resumo

Um fenômeno recente, cada vez mais freqüentemente observado, é a existência de redes, de políticas ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada a essa estrutura reticular, que se assenta em um poder compartilhado e relações horizontalizadas. A criação e manutenção da estrutura de redes impõem desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

**Palavras-chaves:** Redes de políticas; gestão de redes; coordenação em rede.

### Abstract

It is currently observed the existence of policy networks, where different actors and organizations are connected. Sharing the same common established objectives and having a type of management compatible with this net structure, they also share hand out power through horizontal relationships. To create and keep network structures implies some fundamental managerial challenges involved in the processes of negotiation and consensus building, defining the games' rules that orient behaviors, resources distribution, interactions, collective decision-making processes and evaluation. To resume, decision-making process as well as planning, and evaluating activities would require a new approach in the polycentric managerial structures.

**Keywords:** Policy network; network management; network coordination.

<sup>1</sup> Recebido em 2 de outubro de 2005, aprovado em 02 de novembro de 2005.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política, professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas, onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública (<http://www.ebape.fgv.br/pp/peep>). E-mail: [sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br)



## Diferentes abordagens ao fenômeno da complexidade

O termo rede tem sido utilizado em diferentes disciplinas como a psicologia social, a sociologia, a informática, etc. Na gestão intergovernamental, é vista como um tópico emergente de junção das disciplinas de política e administração (MARANDO e FLORESTANO, 1990), como um modelo estratégico de gestão de políticas (MANDELL, 1990) ou ainda como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global (RHODES, 1986).

De acordo com Börzel (1997), todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas compartilham um entendimento comum no qual elas são vistas “como um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns”.

No entanto, a autora adverte que não há concordância entre os estudiosos em relação ao poder teórico do conceito de redes, visto por alguns como uma metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores diversos, já outros o aceitam como uma ferramenta analítica valiosa para o estudo das relações entre atores e poder público, enquanto um outro grupo de autores entende as redes de políticas como um método de análise da estrutura social.

Miller (1994) considera que nem o modelo tradicional de administração pública, baseado na cultura da racionalidade técnica e dos controles e coordenação hierárquica, nem a teoria econômica da escolha racional, fruto da motivação baseada na racionalidade utilitária, são capazes de compreender o fenômeno atual das redes de políticas.

No caso da teoria tradicional da administração pública, o pressuposto da separação entre política e administração é francamente contestado por inúmeros estudos recentes. Por outro lado, a hierarquia centralizada é incapaz de responder às necessidades atuais de coordenação flexível de múltiplos atores interdependentes.

A teoria da escolha racional concebeu as redes como instituições informais que se baseiam em regras

acordadas para chegar a um objetivo comum, ou seja, institucionalizando um mecanismo de coordenação horizontal e reduzindo assim os custos de informação e transação, criando confiança e reduzindo incertezas (SCHARPF, *apud* BÖRZEL, 1997).

Para entender o fenômeno das redes, Miller propõe a abordagem do construtivismo social, baseado no método fenomenológico. É através da interação dos participantes na rede de políticas que as impressões e experiências ganham significado, para além dos interesses egoístas individuais. Nesse caso, a ênfase deixa de ser na perseguição dos objetivos comuns para focar o processo comunicacional, por meio do qual os membros da rede compartilham um conjunto de valores, conhecimentos e percepções dos problemas.

Para Börzel (1997), as explicações teóricas sobre as redes de políticas podem ser divididas em duas correntes distintas, ainda que não mutuamente excludentes: a escola da intermediação de interesses e a escola de governação.

A corrente originada nos Estados Unidos, que vê as redes como uma forma genérica de intermediação de interesses, trata de analisar as relações entre os grupos de interesse e o Estado. Essa corrente tem origem na crítica feita ao pluralismo, que pressupõe a organização e competição dos grupos de interesses como externas ao Estado. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos.

Na Grã-Bretanha, o estudo de redes de políticas partiu do estudo das relações intergovernamentais (RHODES, 1986, 1988; Marsh e Rhodes, 1992, p. 197), estes baseados na idéia central de que “a existência de uma rede de políticas, ou mais particularmente de uma comunidade política, delimita a agenda política e dá forma aos resultados da política”.

As diferentes tipologias de redes propõem a descrição da rede de acordo com certos atributos, como o nível de institucionalização (estável/ instável), o número de participantes (restrito/ aberto), a configuração das políticas (setorial/ transetorial) ou ainda o tipo de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (por exemplo, redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores) e o equilíbrio de poder (redes heterogêneas e redes homogêneas) (BÖRZEL, 1977).

Para além das classificações, pode-se buscar algum



valor explicativo nos diferentes tipos de redes supondo que a estrutura da rede delimita a lógica da interação entre seus membros, afetando o processo político, ou ainda, que se pretenda estabelecer uma vinculação sistemática entre a natureza de uma rede e o resultado do processo político.

Para a corrente da governança, as redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, centrando-se na estrutura e processos através dos quais as políticas públicas se estruturam. Para Hanf e O'Toole (1992, p. 166), “a governança moderna se caracteriza por sistemas de decisão nos quais a diferenciação territorial e funcional desagrega a capacidade efetiva de solução de problemas em uma coleção de subsistemas de atores com tarefas específicas e competência e recursos limitados”.

Consequentemente há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas.

Castells (1998) chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.

Para alguns autores, a análise de redes é uma ferramenta útil para explicar a união de atores interdependentes; enquanto, para outros, a inovação seria representada pelo deslocamento do objeto da análise do ator individual para o padrão de vínculos e interação como um todo. A ênfase, neste último caso, centra-se na estrutura e processos através dos quais a realização conjunta das políticas públicas se organiza em governação.

Para outros autores, mais do que uma nova perspectiva analítica, as redes indicam uma mudança na estrutura política da sociedade e representariam novas formas de organização social em resposta aos problemas políticos de coordenação ou de mediação social. Miller (1994, p. 379) entende que as redes formam um terceiro tipo de estrutura social, distinto

tanto do mercado quanto das formas hierárquicas, porque a qualidade da interação no mercado é baseada no interesse racional e nas hierarquias da obediência, enquanto nas redes a interação é indeterminada.

Em relação aos estudos de gestão, a concepção de redes também representa uma inovação. Ainda que exista uma vasta contribuição dos estudos das relações intergovernamentais, que têm origem na tradição do federalismo e forte conotação jurídica, somente quando o foco muda das relações intergovernamentais para a gestão intergovernamental é que se supera a dicotomização entre administração e política (MARANDO e FLORESTANO, 1990). A partir daí, passa-se a incluir o contexto decisório multijurisdicional e os vários mix entre autoridade central e local, as redes de relações interpessoais e organizacionais e o envolvimento do setor governamental e do não-governamental.

Segundo Rhodes (1986), implícito à concepção de redes está o argumento de que a implementação é um elemento-chave no processo político, pois os objetivos iniciais podem ser substancialmente transformados quando levados à prática. Já a concepção tradicional da administração pública, representada pelo modelo *top-down*, pressupõe, para um modelo de implementação perfeita em que as circunstâncias externas não impõem restrições, que os recursos e tempo necessários encontram-se disponíveis, que a compreensão do problema está numa relação de causa e efeito direta e sem interferências, que há entendimento e acordo sobre os objetivos, que as tarefas estão definidas na seqüência correta e que as autoridades podem demandar e receber plena obediência.

Uma outra possibilidade de agrupar as abordagens teóricas às redes de políticas diz respeito à ênfase colocada nos vínculos entre os diferentes atores ou nas estruturas das redes. Os autores que trabalham com a abordagem dos vínculos, em geral, baseiam-se na psicologia social e na sociologia relacional.

A visão da psicologia social é assumida por Rovere (1998, p. 30) para o qual “redes são *redes de pessoas*, conectam-se ou vinculam pessoas, ainda que essa pessoa seja o diretor da instituição e se relacione com seu cargo incluído; mas não se conectam cargos entre si, não se conectam instituições entre si, não se conectam computadores entre si, conectam-se pessoas. Por isso se diz que *redes é a linguagem dos vínculos*, é





fundamentalmente um conceito vincular”.

Rovere (1998, p. 35) propõe um esquema ascendente de classificação dos vínculos em relação ao nível, às ações e aos valores envolvidos, que permite monitorar os graus de profundidade de uma rede. Os níveis começam com o reconhecimento, seguido do conhecimento, depois seria a colaboração, a cooperação e, finalmente, a associação.

Nesta análise de redes, o enfoque central está nas relações sociais, ao invés dos atributos de grupos ou indivíduos. A partir das relações, é possível compreender o sentido das ações sociais; enquanto os atributos dizem respeito apenas a seus agentes. Também de acordo com a sociologia relacional, “as instituições, a estrutura social e as características dos grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e encontros nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas” (MARQUES, 1999, p. 3).

A ênfase nas relações pessoais passa a ser o pressuposto da análise de redes sociais já que o “social” é estruturado por inúmeras redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas. A estrutura e as posições dos atores na rede influenciam suas ações, preferências, projetos e visões de mundo, assim como o acesso aos distintos recursos de poder.

Para análise da natureza das articulações em uma rede de políticas, Cavalcanti (1998) propõe a construção de uma matriz, a partir de dois conjuntos de indicadores, sendo o primeiro relativo às posições hierárquicas das organizações e o segundo composto de indicadores de gestão pública. Para efetuar a análise das relações identificadas na matriz interorganizacional – ainda que restrita às relações bilaterais – relaciona como variáveis a serem consideradas: eficácia percebida, dependência, resposta a problemas e oportunidades, conhecimento mútuo, consenso, similaridade de domínio, fluxo de comunicações, formalização, complexidade centralização.

Uma perspectiva distinta, na qual a ênfase não é colocada nos vínculos mas na estrutura, pode ser encontrada nos trabalhos de Klijn (1995 e 1996), compreendendo as redes de políticas como o contexto mais ou menos estável dentro do qual se desenvolvem jogos independentes sobre decisões políticas. Klijn *et al.* (1995, p. 439) definem as redes de políticas como sendo “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se

formam ao redor de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e câmbio é obra de uma série de jogos”. Os jogos são entendidos como uma série de ações contínuas e consecutivas entre diferentes atores, realizadas de acordo com e guiadas por regras formais e informais que surgem em torno de temas ou decisões nos quais os atores têm interesse.

As políticas são o resultado desses jogos e envolvem atores em relação de interdependência; recursos tais como poder, *status*, legitimidade, conhecimento, informação e dinheiro; regras prevaletentes e mutáveis, que são fruto das interações e regulam o comportamento dos atores; e percepções que são imagens da realidade com base nas quais os atores interpretam e avaliam seu curso de ação e também o dos outros atores.

Outra possibilidade de compreensão das redes remete-nos à dicotomia entre aqueles que privilegiam as transformações na sociedade e sua capacidade de mobilização e aqueles que enfatizam as mudanças no Estado e na gestão das políticas públicas.

No primeiro caso, na perspectiva societária e mobilizatória, encontramos autores como Jacobi (2000, p. 156), para o qual as redes fortalecem-se como atores políticos transnacionais na defesa de políticas públicas e “representam a capacidade de os movimentos sociais e organizações da sociedade civil explicitarem suas riquezas intersubjetivas, organizacionais e políticas e concretizarem a construção de intersubjetividades planetárias, buscando consensos, tratados e compromissos de atuação coletiva”.

Nessa perspectiva, os próprios movimentos sociais das sociedades complexas são vistos como redes submersas de grupos, circuitos de solidariedade, que diferem profundamente da imagem de um ator politicamente organizado.

Se na perspectiva societária privilegia-se a visão das redes como processos mobilizatórios que geram conexões solidárias, na perspectiva que privilegia a gestão das redes intergovernamentais e interorganizacionais, reconhece-se que a complexificação do sistema intergovernamental significou um aumento das inter-relações em todos os níveis de governo e da sociedade, alterando o modelo de gestão das políticas públicas.

As redes intergovernamentais e interorganizacionais são vistas como “estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou partes, em que uma unidade não é meramente o subordinado formal





da outra em um amplo arranjo hierárquico” (O'TOOLE, 1997, p. 45), não importando se essas estruturas de colaboração envolvem organizações não-lucrativas ou vínculos com empresas lucrativas.

Essa alteração torna necessária a revisão da concepção de gestão estratégica à luz da especificidade das redes interorganizacionais.

Para Mandell (1990), no modelo de gestão estratégica “intra-organizacional” o controle é baseado na autoridade legítima que parte da hierarquia. Com relação à estrutura de poder, as estratégias dependem da habilidade de a administração do topo traçar as decisões, delegar e controlar o processo de implementação. Além disso, as ações do administrador estão delimitadas a um contexto organizacional específico. Diferentemente, na rede “interorganizacional” o controle não é uma relação preponderante. Ainda que seus membros representem os diferentes níveis de governo, não implica que haja um relacionamento hierárquico entre eles e cada nível atua como unidade semi-autônoma. A posição de poder está relacionada à influência que cada membro tem na viabilidade mesma da rede. As organizações confiam umas nas outras para alcançar objetivos próprios e, nesse sentido, o poder de uma organização aumenta à medida que sua participação se torna essencial para a preservação da rede. Além disso, o gestor está envolvido em diversas redes, que se sobrepõem ou influenciam mutuamente.

A autora define algumas variáveis para analisar as características de cada tipo de rede. Essas variáveis são:

- “compatibilidade dos membros”, que corresponde aos níveis de congruência de valores e de concordância sobre os objetivos. Nesse aspecto, o desafio está em conciliar o objetivo da rede com os objetivos particulares dos membros;

- “ambiente de mobilização de recursos”, que corresponde à disponibilidade de fundos e o tipo de controle sobre esses recursos;

- “ambiente social e político”, que corresponde às bases de poder e ao padrão de conflitos. A autora considera o conflito como uma conseqüência inevitável na relação de interdependência e deve ser aproveitado em seus aspectos construtivos, como o “ajustamento” de poder e de recursos entre as organizações;

A complexidade do fenômeno das redes de políticas pode ser espelhada nas diferentes dicotomias (paradoxos) envolvidas em sua análise, alguns dos quais foram apontados por Loiola e Moura (1996, p. 58)

ou por outros autores:

- **organizações/indivíduos** (JOHN, 1999): muitos autores identificam as redes como relações de interdependência entre organizações, mas outros autores chamam atenção para o fato de que essas relações se dão entre indivíduos que atuam dentro daquelas organizações e criam vínculos entre si;

- **transitoriedade/permanência**: as relações entre os diferentes atores ou nós da rede apresentam-se em padrões mais ou menos estáveis, o que as diferencia tanto de formas mais casuísticas quanto da formalização burocrática do Estado. Essas estruturas flexíveis transformam-se com a dinâmica da própria rede,

- **cooperação/competição, solidariedade/conflito**: as redes estruturam-se como ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e uma solução compartilhados, o que não exclui a existência de singularidades e conflitos. Mais que um consenso prévio, o que existe é a negociação de interesses competitivos;

- **igualdade/diversidade**: os diferentes atores envolvidos em uma rede resguardam sua diversidade ainda quando se igualam como parte de uma estrutura conjunta;

- **racionalidade instrumental/ racionalidade comunicativa** (na terminologia de Junger Habermas): a ação coordenada e interdependente requer a construção do consenso comunicativo, mas a gestão das redes de políticas implica a ação instrumental que vincula, racional e eficazmente, meios a fins acordados;

- **construção/desconstrução**: a dinâmica flexível das redes permite a permanente construção e desconstrução tanto de padrões de interações como dos próprios nódulos que compõem a rede.

Em resumo, o fenômeno das redes apresenta pelo menos duas facetas que provocam uma mudança no tratamento das questões político-administrativas. Por um lado, trata-se de reconhecer a complexificação tanto da sociedade como do Estado, no sentido de uma maior diversificação, especialização funcional, aumento do número de atores envolvidos e de recursos necessários para o enfrentamento dos problemas. Essas características geram um maior grau de incerteza, na medida em que nenhum dos participantes pode antever os resultados e controlá-los isoladamente, necessitando reconhecer os interesses dos demais parceiros, admitir os conflitos e gerenciá-los em situações de mútua





interdependência. Nesse sentido, a gestão de redes apresenta-se como uma modalidade administrativa mais compatível com uma sociedade plural e democrática, em que o exercício do poder público cada vez mais se dá de forma descentralizada e com menor protagonismo do governo central.

Por outro lado, os estudos sobre redes, ao admitir os paradoxos acima enumerados, indicam uma mudança metodológica importante na abordagem dos fenômenos administrativos, bem como na relação entre níveis governamentais e na relação entre Estado e sociedade. Abre-se assim, uma nova agenda de pesquisas e a necessidade de trabalhar-se a questão das políticas de uma forma mais desconcentrada. As rearticulações que se processaram, em anos recentes, entre Estado, sociedade e mercado, implicaram novas estruturas institucionais e de poder, que requerem um novo paradigma para análise da administração das políticas públicas.

## Gestão de redes: em busca de um paradigma

A partir da síntese conceitual produzida na seção anterior, é possível concluir que o ambiente de inserção da administração pública caracteriza-se por transformações estruturais que impactam amplamente a eficácia e eficiência da ação do Estado. É consenso entre os diversos autores o fato de a natureza desse Estado ganhar novos contornos tanto como instância de regulação social ou ator político que fixa objetivos para o bem comum, quanto arena decisória, onde são construídas as políticas ou provedores de bens e serviços públicos essenciais aos cidadãos. Conseqüentemente, as formas tradicionais de organização e gestão estatal fundamentadas no paradigma burocrático são consideradas pela literatura sobre redes como insuficientes e inadequados para a gestão das funções do Estado diante de seus novos desafios (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999; MANDELL, 1999a.; KOPPENJAN e KLIJN, 2004).

O passo seguinte reside na necessidade de desenvolver um novo paradigma de gestão que possa ser adequado e eficiente e capaz de prover o Estado com bases mais sólidas de ação. Entretanto, uma vez que as redes são formadas por atores autônomos com interesses múltiplos, *clusters* de recursos fragmentados,

centros decisórios dispersos e ambientes institucionais complexos, é possível desenhar e desenvolver princípios e estratégias de gestão capazes de produzir resultados coletivos? Em caso positivo, quais os limites dessas estratégias? Quais as influências das características estruturais das redes sobre esses limites?

Quais seriam suas fortalezas e debilidades, assim como sobre os problemas específicos envolvidos em sua gestão.

São em geral apresentadas como características vantajosas das redes de políticas:

- dada a pluralidade de atores envolvidos nas redes, é possível a maior mobilização de **recursos** e garante-se a **diversidade** de opiniões sobre o problema;

- devido à **capilaridade** apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma **mais democrática**, envolvendo **organizações de pequeno porte** e mais próximas dos da origem dos problemas (SALAMON, 1995);

- por envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, pode-se criar uma **presença pública sem criar uma estrutura burocrática** (SALAMON, 1995);

- devido à **flexibilidade** inerente à dinâmica das redes, elas seriam mais aptas a desenvolver uma **gestão adaptativa** que está conectada a uma realidade social volátil, tendo de articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle;

- por serem **estruturas horizontalizadas** em que os participantes preservam sua **autonomia**, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos **consensos** obtidos por meio de processos de **negociação** entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as **metas compartilhadas e maior sustentabilidade**.

No entanto, algumas das características das redes são também apontadas como limitadoras de sua eficácia ou gerando problemas e dificuldades para sua gestão, tais como:

- as redes de políticas apresentariam **novos desafios para garantir a prestação de contas** (*accountability*) em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados;

- o processo de geração de consensos e negociação





pode ser **demasiadamente lento** criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata;

- as metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as **responsabilidades são muito diluídas**;

- a dinâmica flexível pode terminar **afastando os participantes dos objetivos iniciais** ou comprometer a ação da rede pela **deserção de alguns atores** em momentos cruciais;

- os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar **marginalização** de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite;

- as **dificuldades de controle e coordenação das interdependências** tende a gerar problemas de gestão das redes.

A gestão estratégica de redes é considerada, por alguns autores, como a grande lacuna nos estudos atuais deste campo. Os modelos de gestão foram pensados para situações intra-organizacionais que diferem das estruturas interorganizacionais em aspectos cruciais. Ao afirmar ser possível gerir redes, os autores presentes na literatura de administração pública apresentam estratégias em busca do desenvolvimento e da consolidação de um novo paradigma de gestão. Embora todos estabeleçam que a gestão de redes envolve o desenvolvimento de competências especiais, as divergências situam-se sobre os limites da gestão, com alguns autores posicionando-se pela possibilidade apenas do desenvolvimento de estratégias adaptativas e residuais de gestão, enquanto outros reconhecem que a gestão possui funções mais amplas incluindo a de transformar a rede. A primeira perspectiva enfatiza o papel da estrutura sobre a dinâmica, enquanto a segunda estabelece que a estrutura pode ser alterada pela dinâmica da gestão.

Para Mandel (1990), as estruturas interorganizacionais caracterizam-se por: unidades semi-autônomas ou independentes, relações horizontais; exercício baseado na crença e confiança nos outros membros para chegar às metas de cada um. O poder é diverso, não descentralizado. Os gestores podem estar envolvidos em muitas redes funcionais simultâneas, podendo cada uma influenciar e sobrepor-se às ações da outra.

A gerência intergovernamental corresponderia ao

manejo de políticas e programas públicos por meio de redes interorganizacionais, cujas características ou qualidades principais seriam, segundo Wright (1983), o enfoque na solução de problemas, o comportamento estratégico e as redes de comunicação. “Estas características referem-se às habilidades para alcançar coordenação e controle, para desenvolver um padrão de contatos dentro do sistema de redes e para manejar interdependências” (MANDELL, 1990, p. 33).

Se as redes são formadas por atores, recursos, percepções e regras (KLIJN *et al.*, 1995), estes são elementos-chave a serem considerados não apenas na análise como também na gestão das redes.

Em relação aos atores, devemos considerar que estão em uma situação de interdependência em uma rede, gerada pela necessidade de compartilhar recursos para atingir um objetivo comum. Cada ator específico tem seus objetivos particulares, mas seria limitado imaginar que sua participação em uma rede seria consequência de suas carências e do mero comportamento maximizador para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional. A construção de uma rede envolve mais do que isto, ou seja, requer a construção de um objetivo maior que passa a ser um valor compartilhado, para além dos objetivos particulares que permanecem.

A habilidade para estabelecer esse megaobjetivo, que implica uma linha básica de acordo, tem a ver com o grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede (MANDELL, 1999). Para chegar a esse tipo de acordo, é necessário desenvolver arenas de barganha onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e negociados.

A estruturação desses espaços e processos de negociação faz parte da dimensão da estrutura da rede, que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. O estabelecimento de regras formais e informais é um importante instrumento para a gestão das redes (BRUIJN e HEUVELHOF, 1997) porque especifica a posição dos atores na rede, a distribuição de poder, as barreiras para ingresso, etc.

As regras constituem práticas sociais e orientam os comportamentos dos atores (KLIJN, 1996), requerendo seu prévio conhecimento e a interpretação comum por parte dos membros da rede. Sendo produto das interações dos atores, as regras devem ser construídas e/ou alteradas como parte da dinâmica interacional entre atores.





A existência de diferentes atores possuidores de distintos recursos deve ser considerada tanto do ponto de vista interno como externo à rede. A capacidade de mobilização de recursos pelos membros da rede depende tanto dos recursos que cada um controla quanto das ligações externas que estabelece. O poder de cada membro dentro de uma rede vai depender da centralidade de suas funções para a rede (ou seja, o controle de recursos), como também das ligações de cada organização a um padrão mais amplo de organizações (BENSON, 1975).

Na gestão das redes, o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais esses processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados, quando necessário. O conflito entre as organizações é visto como um produto inevitável das interdependências entre elas e deve ser ativamente gerenciado. O apoio a uma política que favoreça os objetivos de vários atores é uma estratégia da gerência das redes, assim como a ativação seletiva por meio do uso de incentivos para desenvolver arranjos organizacionais – coalizões – e interações entre os atores (KLIJN, 1996).

Os atores agem em função de suas percepções em relação aos demais atores e às expectativas de seus comportamentos. Com base nessas percepções, nos seus recursos e interesses e nas regras estabelecidas, cada ator define sua estratégia de ação. As redes são caracterizadas por configurações específicas de percepções que são relacionadas à história e à natureza de cada rede (KLIJN *et al.*, 1995, p. 440). A gerência das redes muitas vezes deve enfrentar questões relativas à mudança das regras de interação, aos valores e às percepções, e pode ser promovida a partir de debates abertos, de processos de avaliação e aprendizagem e/ou por meio da entrada de novos atores.

Os elementos condicionadores do êxito da gestão de redes, apontados por Agrannoff e Lindsay (1983), seriam: despender grande esforço para chegar a entendimentos comuns; alcançar situações em que todos ganham; envolver os reais decisores políticos e administrativos; focalizar questões específicas; avaliar permanentemente e negociar as soluções; criar um marco para a ação cotidiana.

Para Klijn *et al.* (1995), a gerência de redes que tem êxito deve basear-se nas seguintes condições: ativar seletivamente atores e recursos; limitar os custos da

interação; buscar compromisso dos participantes; oportuna atenção a aspectos políticos e administrativos; qualidade e abertura da interação.

Como uma das características das redes é o fato de serem policêntricas, também encontraremos que a gerência não é mais uma estratégia exclusiva para um ator. O papel do gestor das redes de políticas é, portanto, um importante aspecto a ser pensado, já que ele pode ser desempenhado por cada um dos atores, por vários deles simultaneamente, ou mesmo por um mediador externo ou facilitador (KLIJN, 1996, p. 105).

Os padrões tradicionais da teoria e práticas da administração pública não se aplicam à gerência das redes de políticas, pois os gerentes de redes não supervisionam o desempenho dos difusos participantes das redes. Nesse caso, o gestor deve buscar instrumentos que lhe permitam conduzir pesquisas regulares sobre as alianças que possui e identificar pontos de coordenação do conjunto de atores. (O'TOOLE, 1997).

Dois habilidades distinguem-se como imprescindíveis para garantir o comportamento mobilizador da liderança das redes: a habilidade de somar forças e a habilidade de alcançar metas comuns.

Para Mandell (1990), como as redes diferem em relação aos tipos de mecanismos de coordenação, isso vai requerer diferentes estilos compatíveis de gerência. As estruturas dos arranjos interorganizacionais correspondem, basicamente, a três tipos de interdependências, cujo desenho tem um importante impacto na *performance* futura e na natureza da gestão. Na rede “não mediada”, ou voluntária, a coordenação inicia-se com a participação das organizações, que assumem igual posição na rede. Na rede “mediada”, a coordenação inicia-se por uma autoridade e pode ser “imposta” verticalmente pelo responsável legal e financiador, ou ainda pode ser “articulada” horizontalmente por uma agência designada e que não se sobrepõe aos demais membros.

Cada uma das estruturas identificadas requer diferentes papéis do líder, já que para umas é vital a construção da própria mediação entre pares, enquanto para outras essa questão está resolvida desde a constituição legal da rede e o que se requer é a coordenação dos processos de negociação e de gestão das interdependências. A autora identifica alguns estilos de gestão estratégica, compatíveis com as necessidades



de cada contexto, num *continuum* que vai desde o autocrata benevolente, que assume o papel de um “líder de orquestra”, até o mediador de trabalhos, que apenas assegura às partes a consumação do acordo, como um “líder *laissez-faire*”. No centro desse *continuum* há o líder democrático, que atua como um “produtor de cinema”, desempenhando um papel ativo no alcance de resultados e na motivação dos participantes.

Em qualquer caso, no entanto, a gestão de redes implica a gestão de interdependências, o que termina por aproximar os processos de formulação e implementação de políticas e exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle.

A interdependência é uma condição na qual cada organização depende de outra, sem que isto implique relação de subordinação entre elas. Na condição de interdependência, o comportamento de uma parte não pode ser visto isoladamente dos demais o que aumenta o grau de incerteza para cada uma delas. A coordenação das interdependências deve levar em conta dois aspectos: a coordenação das relações de causa-efeito e insumo-produto entre as partes, e a necessidade de redução da incerteza para todos.

Uma parte importante da coordenação é o estabelecimento de processos de decisão que sejam contínuos e estáveis, sejam eles partes formais da estrutura da rede ou não. Os instrumentos usados na gestão da rede que favorecem a coordenação podem ser do tipo regulatório, financeiro ou comunicacional (BRUIJN e HEUVELHOF, 1997). No entanto, devem-se evitar os riscos de desenvolver estruturas formais que sejam inapropriadas ao problema e cujo desenho altere a estrutura de forma a ameaçar a própria existência e o equilíbrio dentro da rede.

Existe um paradoxo inerente à indispensável preservação da autonomia dos membros da rede e a necessidade de desenvolver mecanismos de coordenação interorganizacional para garantir a efetividade de suas ações. O processo de desenvolvimento da coordenação interorganizacional contém sementes da desintegração, que pode ocorrer pelo aumento da formalização e monitoramento o que leva ao conflito e aumenta o dissenso entre os participantes que lutam por sua autonomia funcional apesar de sua crescente interdependência (VAN DE VEN e WALKER, 1984).

O estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede parece crucial para o

desenvolvimento de valores e objetivos coletivos, permitindo a emergência de uma teia de interdependências e o crescimento da coordenação interorganizacional, que não ameace o equilíbrio da rede. Canais informais baseados em relações pessoais entre pares de indivíduos também costumam ser de grande utilidade no desenvolvimento da coordenação.

Para Benson (1975, p. 235), “uma rede interorganizacional é equilibrada na extensão em que as organizações participantes estão engajadas em interações altamente coordenadas, interações cooperativas baseadas no consenso normativo e no respeito mútuo”. O autor identifica as quatro dimensões do equilíbrio interorganizacional como sendo o consenso em relação ao domínio (campo de atuação), o consenso ideológico (valores compartilhados), a avaliação positiva dos outros membros e a coordenação do trabalho.

Muitos autores sugerem a substituição dos métodos tradicionais de planejamento pelo incrementalismo, no qual os administradores, em vez de definirem objetivos e estratégias para alcançá-los, refinam suas idéias diversas vezes, aprimorando ou contrariando a conduta precedente. O incrementalismo permite manter o tema central da discussão constante e adaptar meios e fins de ações mais operacionais. Para a implementação do planejamento incremental são necessários o desenvolvimento de um sistema de informação que permita o seguimento e a avaliação periódica das ações e o estabelecimento de canais efetivos de comunicação e negociação.

Para superar os problemas de coordenação na gestão intergovernamental, que envolve elevados níveis de complexidade, diversidade e dependência Agranoff e Lindsay (1983) fazem quatro considerações fundamentais:

1- O contexto constitucional, legal, estrutural das diferentes organizações envolvidas necessita ser reconhecido e confrontado de alguma maneira. Só assim será possível reconhecer e aceitar as diferenças em relação à definição de missões, estrutura, processos e procedimentos, respeitando a autonomia dos envolvidos e definindo responsabilidades nas ações, compatíveis com as especificidades de cada membro.

2- Reconhecimento da natureza política da tarefa como inevitável em um processo que envolve atores com diferentes visões políticas do problema. Para superar os problemas que podem surgir dessa diversidade, é necessário





estimular o diálogo franco que permita identificar as barreiras que podem comprometer a ação coletiva. Quando a rede envolve atores governamentais e não-governamentais, é necessário que o setor privado seja considerado um parceiro e não como dependente do governo.

3- Todo problema das redes de políticas envolve uma dimensão técnica requerendo o envolvimento de especialistas e o uso de instrumentos técnicos como ponte entre as diferentes perspectivas. Deve-se estabelecer não só um fluxo de informação contínua entre o grupo técnico e os atores políticos, mas também diferentes níveis de trabalho preservando, no entanto, a administração das ações separadamente em cada organização.

4- Focalização na solução de problemas, envolvendo todos os atores políticos no processo decisório, buscando estabelecer um processo pragmático de construção de uma agenda que minimiza os conflitos. A definição de uma agenda e de um plano comum com todos os membros deve levar em conta a necessidade de estimulá-los a negociar esse plano com suas agências. A gestão deve ser mais adaptativa que usar técnicas de planejamento racional.

## Redes de políticas sociais: possibilidades e limites

A proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar aos dois macrofenômenos que definem o contexto atual dessas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas. A democracia gera condições de adensamento do tecido social, com a emergência de múltiplas formas de organização de sujeitos políticos que cobram um papel de atores na cena política. A emergência de novos atores, organizados em torno de demandas sociais insatisfeitas, tem transformado o campo das políticas sociais em um dos mais dinâmicos. Por outro lado, as redes nesse campo são fruto da incapacidade de qualquer dos atores, governamentais ou não-governamentais, em controlar o processo de formação e implementação das políticas públicas e da impossibilidade de qualquer um deles controlar os recursos necessários para atender às demandas sociais.

Fica evidente a incapacidade de os governos centrais darem resposta aos problemas sociais, especialmente no contexto atual de redução do papel das burocracias

e dos recursos do governo centrais. A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses em conflitos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não-governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas, são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais.

Se os processos de descentralização provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas. O perigo para as autoridades locais é decorrente da perda da coesão garantida pelos sistemas centralizados e pelo fortalecimento da autonomia e independência funcional das unidades sem o desenvolvimento de contrapesos que garantam a integração do sistema de políticas e a agregação e coerência necessárias ao êxito dos governos locais (PRATCHETT, 1994).

Para Cole e John (1995), o interesse em adaptar o conceito de redes de políticas para estudar padrões de governança local reside no reconhecimento da multiplicidade dos atores locais que são dependentes uns dos outros e cuja cooperação pode ajudá-los a enfrentar pressões externas, reduzir as incertezas e aumentar a eficiência em suas ações políticas.

Apesar de a rede permitir a desterritorialização dos mercados e das políticas econômicas, como parte do fenômeno de globalização e dos processos supranacionais de integração regional, existe uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e a uma população específica.

A percepção crescente de que a descentralização, como transferência de poder de decisão às autoridades locais e mesmo aos usuários não garante a eficácia das políticas sociais tem levado estudiosos a identificar esse déficit de eficácia em função de vários fatores e apontar possíveis soluções:

- A falta de articulação das políticas econômicas e sociais. Em geral, a política social vem operando em áreas sem autonomia e sem participação nas decisões que a afetam, estando subordinadas às políticas econômicas. (KLIKSBURG, 1997).

- Apesar de que com a descentralização os serviços



se dirigem aos mesmos grupos sociais que ocupam um mesmo espaço geográfico, sua execução realiza-se de forma isolada por meio de cada política setorial. Se bem que os problemas sociais se manifestam setorialmente, sua solução depende da ação de mais de uma política, de uma ação que considere a população de forma integral. Só através da intersetorialidade é possível uma ação integrada das políticas sociais que garanta a universalidade, integridade e equidade (JUNQUEIRA, 1998).

- A agenda de políticas sociais tende a excluir os temas conflitivos e a concentrar-se em questões administrativas de menor importância. Torna-se necessário então buscar uma abordagem “substancial”, que reconheça e resolva os conflitos, conduzindo processos de negociação que utilizem modelos técnicos avançados (KLIKSBERG, 1997).

- A necessidade aumentar a flexibilidade na gestão das políticas sociais deve ter em conta que isto não representa um alívio da tarefa gerencial. Primeiro, porque a expansão das competências legais nem sempre é acompanhada pelo correlativo aumento das capacidades gerenciais e, segundo, porque a flexibilidade aumenta a complexidade do sistema, requerendo à ação administrativa diferentes bases para diferentes campos de política (METCALFE, 1997).

- É necessária a introdução de uma gerência social adaptativa para tornar eficazes políticas que enfrentam problemas de elevada complexidade e que se desenvolvem em contexto de alta turbulência política e instabilidade institucional. A não separação entre formulação e implementação das políticas assim como a introdução de mecanismos de monitoramento das políticas sociais são requisitos para o desenvolvimento da imprescindível aprendizagem institucional.

- Somente com a utilização de instrumentos como o planejamento estratégico e a análise de atores envolvidos e dos processos de negociação é possível dar consistência e sustentabilidade aos programas e projetos sociais. As negociações só serão efetivas se baseadas em relações de confiança entre todos os atores envolvidos.

- A participação da população na formulação e gestão das políticas sociais cria as condições para o desenvolvimento da cidadania e emancipação dos setores populacionais mais marginalizados, ao mesmo tempo que transforma as estruturas autoritárias do Estado, gerando formas de co-gestão pública.

- O papel de liderança dos governos locais na articulação de atores públicos e privados indica que, ao invés de um enfraquecimento do Estado, o que as redes locais sinalizam é a sua transformação. Na gestão das políticas sociais, as redes viabilizam a otimização dos recursos disponíveis e a democratização na tomada de decisão, gerando ao mesmo tempo conhecimentos que lhes são próprios, numa perspectiva transectorial. (JUNQUEIRA, 2000).

- O gestor público deve deixar de ser um cumpridor de planos para ser um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar idéias, formular alternativas e articular a ação conjunta. Nesse sentido, “o gerente negociador, que trabalha com a participação, com o diálogo e com autonomia, tem, na informação, o instrumento fundamental de sua ação. Essa perspectiva requer do gerente a capacidade de captar, transferir, disseminar e utilizar a informação de formar pró-ativa e interativa” (Junqueira e Inojosa, 1992, p. 29).

A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, em que o poder apresenta-se como plural e diversificado.

As redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais em contextos democráticos, permitindo a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social. Nesse sentido, as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática).

Ou seja, sem assumir uma visão meramente instrumental das redes de políticas, não podemos também imaginá-las, ingenuamente, como solução para todos os problemas no campo das políticas públicas. Elas podem ser compatíveis com distintas orientações políticas em relação aos direitos sociais e ao papel do Estado, do mercado e da sociedade na garantia de direitos e na provisão de serviços. É necessário, portanto, ter em conta as limitações das redes de políticas no cumprimento de certas funções públicas, de caráter nitidamente estatal, como, por exemplo, a garantia de direitos sociais e a regulação.

Em outras palavras, a existência de estruturas



policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular em sociedades caracterizadas pelos processos de fragmentação e exclusão social que impedem a geração de consensos e ameaçam as condições de governabilidade.

## Referências bibliográficas

- AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. Managing in network settings. *Policy Studies Review*, v. 16, n. 1, p. 18-41, Spring 1999.
- AGRANOFF, Robert; LINDSAY, Valerie. Intergovernmental management: perspectives from human services problem solving at the local level. *Public Administration Review*, May/June 1983.
- BENSON, K. The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, v. 20, p. 229-48, 1975.
- BÖRZEL, Tanja. "Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea", 1997. Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>. Acesso em 12/6/2005.
- BRUIJN, Joan A.; HEUVELHOF, E. F. "Instruments for network management". In KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. *Managing complex network: strategies for the public sector*. London: Sage Publications, 1997.
- CAVALCANTI, BIANOR S. Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 93, p.73-89, jan./abr. 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Hacia el Estado Red. Globalización e instituciones políticas en la nueva época de la información", ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, Brasil, São Paulo, 1998.
- COLE, Alistair; JOHN, Peter. Local policy networks in France and Britain: policy co-ordination in fragmented political sub-systems. *West European Politics*, v. 18, n. 4, p. 89-109, October 1995.
- HANF, K.; O'TOOLE. Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of interorganizational relations. *European Journal of Political Research*, v. 21, 1992.
- JACOBI, Pedro. Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 6, p. 131-158, nov./dez. 2000.
- JOHN, Peter. "Policy Networks". In: *Contributions to the Blackwell Companion to Political Sociology*. Edited by K. Nasch and A. Scott, 1999. Disponível em: <<http://website.lineone.net>>. Acesso em 14/3/2004.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. *Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 2, p. 11-12, mar./abr. 1998.
- \_\_\_\_\_. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov./dez. 2000.
- JUNQUEIRA, L. P.; INOJOSA, Rose Marie. Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 26, n. 2, p. 20-31, abr./jun. 1992.
- KLIJN, Erik-Hans. Analyzing and managing policy processes in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration and Society*, Sage Publications, v. 28, n. 1, p. 90-120, May 1996.
- KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in Policy Networks. *Public Administration*, v. 7, n. 4, p. 437-454, 1995.
- \_\_\_\_\_.; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, 1995.
- KLIKSBERG, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: mas allá de dogmas y convencionalismos". *Reunión Mundial de Expertos*. División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, New York, 1997, mimeo.
- KOPPENJAN, Joop; KLIJN, Erik-Hans. *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge, 2004.
- LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. "Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais". In: FISCHER, Tânia. *Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.
- MANDELL, Myrna. "Network management: strategic behavior in the public sector". In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. *Strategies for managing intergovernmental policies and network*. New York: Praeger, 1990.
- MANDELL, M. P. Community collaborations: Working through network structures. *Policy Studies Review*, v. 16, n. 1, p 42-65, 1999a.
- \_\_\_\_\_.; The impact of collaborative efforts: Changing the face of public policy through networks and network structures. *Policy Studies Review*, v. 16, n. 1, p 4-18, 1999b.
- MARANDO, Vicent; FLORESTANO, Patricia. "Intergovernmental Management: The State of the Discipline". In: LYNN, Naomi; WILDOVSKY, Aaron. *Public administrations: the state of the discipline*. New Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, out. 1999.
- MARSH, D.; RHODES, R. A. "Policy networks in British politics. A critique of existing approaches". In: RHODES, R. A.;



- MARSH, D. *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, 1992. p.1-26.
- METCALFE, Les. Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración. *Revista del Clad*, n. 9, octubre 1997.
- MILLER, Hugh T. Post-progressive public administration: lessons from policy networks. *Public Administration Review*, v. 54, n. 4, July/August 1994.
- O'TOOLE, Laurence J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration". *Public Administration Review*, v. 57, n.1, p. 45-56, January/February 1997.
- PRATCHETT, Lawrence. Open systems and closed networks: policy networks and the emergence of open systems. *Local Government in Public Administration*, v.72, p. 73-93, Spring 1994.
- ROVERE, Mario. *Redes en Salud*, 1998. Disponível em: <<http://www.rosario.gov.ar>>. Acesso em: 10/5/2005.
- RHODES, R. A. W. *European policy-making, implementation and sub central governments: a survey*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.
- RHODES, R. A.W. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London: Allen & Unwin, 1988.
- SALAMON, L. *Partners in public service. Government – nonprofit relations in the modern Welfare State*, Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1995.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Redes e espaços virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação. *Cadernos de Pesquisa*, UFSC/PPGSP, n. 11, jul. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- VAN DE VEN, Andrew H.; WALKER, Gordon. The dynamics of interorganizational coordination. *Administrative Science Quarterly*, v. 29, p. 598-621, 1984.
- WRIGHT, Deil S. "Managing the intergovernmental scene: the changing drama of federalism. Intergovernmental relations and intergovernmental management". In: EDDY, William P. (ed.). *Handbook of organizational management*. New York: Marcel Decker, 1983.



