

# Redes sociais e poder no Estado brasileiro<sup>1</sup>

Eduardo Cesar Marques<sup>2</sup>

## Resumo

Embora o Estado historicamente tenha grande importância nas dinâmicas sociais e políticas no Brasil, e a sua presença tenha sido constante no pensamento social brasileiro, sabemos pouco sobre o seu funcionamento e dinâmica interna. O presente trabalho pretende contribuir para o preenchimento de (uma parte) desta lacuna, apoiando-se em resultados de pesquisas recentes utilizando análises de redes sociais.

A análise de redes sociais é um campo de estudo amplo e recente, embora tenha sido pouco desenvolvido no Brasil até o momento. Os estudos existentes, entretanto, têm explorado de forma inovadora as dinâmicas internas ao Estado e as suas relações com outros atores sociais, demonstrando a importância para a política do “tecido do Estado” - a sua estrutura relacional interna. O presente artigo parte de resultados de duas pesquisas recentes sobre políticas públicas, sistematizando e integrando as suas principais contribuições analíticas sobre o funcionamento do Estado e sobre a relação entre dinâmicas políticas e políticas públicas.

**Palavras-chave:** Estado, redes sociais, políticas públicas, dinâmica política.

## Abstract

The State influences several social and political dynamics in Brazil, and although the Brazilian social thinking has constantly focused it, we know very little about its internal dynamics. This article intends to contribute to bridge this gap, presenting results from recent investigations using social network analysis.

Social network analysis is a recent and wide research field, but it has not been very developed in Brazil until the moment. The existing studies, however, have explored in an innovative way the internal dynamics of the State, as well as its relationships with other social actors, demonstrating the importance for politics of the “State fabric” – its internal relational structure. This article presents results from two recent investigations about public policies, discussing their analytical contributions to the understanding of the operation of the State and of the relationship between politics and policies.

**Key-words:** State, public policies, social networks, politics.

---

<sup>1</sup> Trabalho originalmente apresentado no XXVIII Encontro da Anpocs. Agradeço aos colegas, e em especial a Washington Bonfim, as observações, que ajudaram a tornar o texto mais claro e objetivo. Agradeço também os pertinentes comentários de Renata Bichir à versão preliminar do artigo.

<sup>2</sup> Eduardo Marques é doutor em ciências sociais (Ifch/Unicamp), professor do Departamento de Ciência Política da Usp e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap. É autor dos livros *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003 e *Estado e redes sociais: Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp. Nesta revista publicou artigos nos números 41 e 50.

O Estado brasileiro é um dos principais atores políticos no cenário do país e cumpriu historicamente papéis importantíssimos na economia e na política nacionais. Inúmeras facetas do Estado e de suas políticas foram objeto de análise ao longo das últimas décadas. Entretanto, em uma situação contraditória, conhecemos muito pouco dos detalhes do seu funcionamento. Em especial temos apenas escassa compreensão sobre os processos que organizam a sua heterogeneidade e as suas dinâmicas internas.

Um caminho possível para a solução do problema é desenvolver análises detalhadas sobre os processos internos ao Estado que nos informem sobre os processos que estruturam internamente as instituições estatais, assim como as inserem no ambiente político mais amplo. Em período recente, estudos sobre políticas do Estado utilizando análise de redes contribuem para essa tarefa. A análise de redes sociais é um campo de estudo amplo e recente, embora seja pouco desenvolvido no Brasil até o momento. Os raros estudos existentes, entretanto, têm permitido explorar de forma analiticamente inovadora certos fenômenos, em especial as dinâmicas internas ao Estado e as relações entre esse último e a sociedade mais ampla, no interior de comunidades de política pública específicas. Os resultados encontrados sugerem que os padrões de relação estruturados pelas redes influenciam os resultados da dinâmica política, assim como das políticas públicas.

O presente artigo realiza um balanço dos resultados obtidos em estudos desenvolvidos recentemente por mim sobre políticas urbanas em duas distintas metrópoles brasileiras (Marques, 2000 e 2003). Para além de apresentar os resultados empíricos obtidos, o objetivo do artigo é sistematizar as principais contribuições analíticas alcançadas para a compreensão do Estado brasileiro de forma mais ampla. O artigo é estruturado em 3 partes, além dessa introdução e da conclusão. Na próxima seção, problematizo rapidamente a temática do Estado no Brasil, assim como descrevo sucintamente a análise de redes. Em seguida, apresento dos principais achados no que diz respeito à estrutura interna ao Estado, que denomino de **tecido do Estado**. Na terceira parte, discuto os avanços na compreensão dos padrões de intermediação de interesses e das relações entre público e privado no Brasil. Ao final, à guisa de conclusão, discuto o impacto dos resultados para a compreensão da relação entre política e políticas públicas no Brasil, assim como para a complexa interação entre duas das principais estruturas do social – redes sociais e instituições políticas.

## **1. Visões sobre o Estado brasileiro e a possível contribuição das redes**

A literatura sobre o Estado no Brasil é ampla e extensa. Apesar disso, pouco sabemos sobre o seu funcionamento concreto, ou sobre os detalhes das dinâmicas que o cercam. Por um lado, isso se deve ao enfoque ensaístico e macro-sociológico das literaturas

presentes até os anos 1980 que, ao mesmo tempo nos legaram um significativo conhecimento sobre o papel do Estado no desenvolvimento, na industrialização e mesmo na construção da idéia de nação no Brasil, pouco nos ensinaram sobre suas dinâmicas específicas.<sup>3</sup> Essa ênfase em interpretações mais gerais era absolutamente compreensível no campo intelectual no qual os autores se inseriam, assim como no contexto político que os cercava. Entretanto, especificamente para o que nos interessa aqui, essa tradição acabou por produzir efeitos contraditórios para os estudos sobre políticas públicas. Por um lado acumulamos um conhecimento significativo sobre macro-processos, o que excelentes trabalhos posteriores como Nunes (1985 e 1997) só vieram aprofundar. Por outro lado, a literatura sobre políticas públicas correu em grande parte isolada do diálogo com perspectivas teóricas mais amplas que lhe fornecessem balizamentos sobre o funcionamento do Estado, resultando em uma baixa capacidade de abstração e uma excessiva fragmentação empírica. O problema foi agravado pelo fato da área representar um local de encontro temático de tradições disciplinares muito distintas, e mesmo externas às ciências sociais. O resultado disso é que o campo de estudos sobre o Estado no Brasil se encontra esgarçado entre uma produção ampla com preocupações teóricas e macro-sociológicas e uma miríade de estudos de caso muito detalhados e específicos, oriundos ao menos parcialmente de áreas concretas de política.<sup>4</sup>

Um dos elementos importantes a considerar para que possamos avançar para a construção de pontes entre esses dois grandes pólos, diz respeito ao conjunto de relações entre atores estatais, e entre esses e atores externos ao Estado mas a ele ligados de inúmeras formas. Essa estratégia analítica parte da idéia de que é importante conhecer detalhadamente os padrões de organização no interior do Estado e a sua inserção no ambiente político e econômico mais amplo em que está inserido, pois esses elementos explicam uma parte importante da coesão do Estado, assim como da sua fragilidade. Em um certo sentido, ela avança a partir de um conjunto amplo de trabalhos que destacou a importância de inúmeros atores na política.<sup>5</sup>

Por outro lado, o destaque das relações não tem por objetivo sobrepujar a importância de outras dimensões e elementos já bastante discutidos pelas literaturas internacional e nacional, embora esses tenham sido mais discutidos do que aplicados no caso brasileiro. Trata-se apenas de chamar atenção para a pequena presença das estruturas relacionais na análise da política, integrando-as aos elementos já presentes no debate. Mais

---

<sup>3</sup> Ver por exemplo Cardoso (1970 e 1974) e Martins (1985).

<sup>4</sup> Sobre os principais problemas do campo, ver os artigos do Dossiê organizado por Marta Arretche e publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, em especial o artigo de Celina Souza.

<sup>5</sup> Na literatura internacional ver por exemplo Migdal et al. (1994). Na literatura brasileira ver estudos de grande qualidade mas tão diversos quanto Figueiredo (1993) e Sader (1988). Para um balanço da literatura sobre Estado e atores políticos cf. Marques (1997).

especificamente, avançaremos se conseguirmos reinserir os atores em seus contextos institucionais e relacionais. Dito de outra forma trata-se de associar as estruturas de poder aos contextos institucionais e às estruturas relacionais. Considerando a importância desse ponto para os argumentos desenvolvidos ao longo do artigo, defino cada um desses elementos a seguir de forma a situar o leitor nos pontos de partida conceituais adotados.

Cada situação social conta com um conjunto de atores dotados de instrumentos de poder que disputam os resultados do processo político em termos da distribuição de benefícios escassos e, no nosso assunto, particular, do poder político. Para os pluralistas, esse conjunto de atores seria dinâmico, seus instrumentos de poder e interesses seriam instáveis e o resultados da política seriam fortemente contingentes (Dahl, 1961). Para os adeptos da teoria das elites, esses atores seriam, ao contrário sempre os mesmos e marcados por grandes desproporções de poder que garantiriam a ocorrência dos mesmos resultados em quase todas as situações sociais (Hunter, 1953; Domhnoff, 1979). Embora seja certamente imprescindível considerar a contingência dos resultados da política, me parece que os interesses e as desproporções de poder tendem ser bastante estáveis, criando uma situação que, embora seja contingente, apresenta alguns resultados muito mais prováveis do que outros (Przeworski, 1990). Sem abusarmos da previsibilidade, portanto, podemos denominar de estrutura de poder essa situação composta por um conjunto de atores e posições relativas de poder (e instrumentos para exercê-lo).

Mas como a literatura neoinstitucionalista nos ensinou desde o início dos anos 1980, os atores não atuam em um vácuo em que contam apenas as suas posições de poder. Os atores se situam em contextos específicos, sendo o institucional um dos mais importantes. Esses contextos são compostos por regras de funcionamento da política, estabelecidas, em normas informais, no direito positivo e em formatos organizacionais específicos (Skocpol, 1985 e 1992). O efeito desses três conjuntos de elementos opera de forma similar, alterando resultados, influenciando estratégias e alianças e, para alguns, modificando mesmo preferências (Steinmo et al., 1992). No caso específico do desenvolvimento das políticas, a importância das normas legais e dos formatos organizacionais é fundamental. Esse conjunto de regras legais e desenhos organizacionais compõem o contexto institucional em que uma dada dinâmica política ocorre.

Essa mesma literatura também nos chamou atenção para a importância das organizações estatais como atores políticos potenciais. Esses são dotados de interesses próprios e instrumentos de poder específicos utilizados no interior na estrutura de poder descrita anteriormente. Na verdade, como esses se situam necessariamente na cadeia de produção das políticas do Estado, ocupam potencialmente uma posição de grande influência.

As redes sociais, por fim, estruturam os campos de diversas dimensões do social. A partir dos anos 1960 e com mais vigor desde os anos 1980, uma ampla literatura de análise de redes sociais, em várias das disciplinas das ciências sociais (Scott, 1992), nos mostrou que os vínculos entre indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações, influenciando o fluxo de bens materiais, idéias, informação e poder. Para alguns autores, se construiu a partir de então uma sociologia relacional concentrada nas relações sociais, e não em atributos de decisores individuais ou em estruturas previamente concebidas (Emirbayer, 1997). Essa se situaria em um plano de análise de nível intermediário que permitiria superar as dificuldades analíticas do tratamento simultâneo da ação e da estrutura sociais. O sentido de estrutura para a análise de redes, portanto, não é o mesmo das análises estruturalistas anteriores, visto que no caso da análise de redes, o seu formato e conteúdo é levantado dedutivamente pelo trabalho empírico, o que Tilly (1992b) denominou de estruturalismo a posteriori. No caso das dinâmicas políticas, a natureza intrinsecamente relacional do poder já sugere as potencialidades trazidas pela perspectiva em estudos sobre movimentos sociais, políticas públicas, partidos, organizações, a esfera dos negócios e elites políticas, entre outros (Knoke, 1990). Os conjuntos de relações e posições relativas constituem uma estrutura relacional que constringe escolhas, dá acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, torna certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis, e influencia resultados da política. O estudo das redes permite integrar os atores em seus contextos relacionais específicos, sem necessariamente abandonarmos os pressupostos ligados à sua racionalidade, embora essa ganhe contornos bastante distintos dos considerados comumente pelas literaturas de ciência política e economia (Granovetter, 2000).

Essas três estruturas se influenciam mutuamente de uma forma complexa ainda não compreendida, em especial no que se refere às redes, de estudo mais recente. Podemos dizer com certeza, entretanto, que a maneira pela qual elas se associam varia de contexto para contexto, mediado pelos atores presentes, pelos instrumentos de poder a que tem acesso, pelos os padrões de relações em que estão inseridos e, sobretudo, pela própria dinâmica política. Como veremos ao longo do texto, entretanto, algumas relações entre redes e instituições já podem ser sugeridas.

Se o parágrafo anterior sugere complexidade, a essa deve se somar a dimensão temporal. Todas essas estruturas são dinâmicas e historicamente construídas, visto que não apenas as estruturas de poder e as instituições se transformam continuamente (Davis, 1992), mas também as coalizões políticas (Mollenkopf, 1992) e as redes estão continuamente se reconstruindo em constante diálogo com as ações sociais (Pagget e Ansell, 1993). Apesar disso, como todos esses elementos são fortemente dependentes da trajetória, as

mudanças ocorrem imbricadas com continuidades, o que resulta em uma cena política de razoável inércia.

Portanto, o estudo das dinâmicas internas ao Estado pressupõe a consideração de atores em contextos institucionais e relacionais específicos. Como os atores já têm sido tematizados pela literatura, e o efeito das instituições é objeto de estudos cada vez mais freqüentes no momento, os estudos recentes utilizando análise de redes podem iluminar dinâmicas e fenômenos muito importantes que permaneciam até o momento pouco compreendidos. Esse artigo tem por objetivo avançar nessa direção, apresentando uma primeira síntese dos principais achados sobre o efeito das redes na política no Brasil, tanto dentro do Estado, quanto no seu entorno. Isso se desdobra mais especificamente nos pontos que seguem.

## **2. O “tecido relacional” do Estado**

Inúmeros autores vêm destacando a importância de não considerarmos o Estado como um bloco ou um ator monolítico. A observação mais corriqueira da política é suficiente para sustentar a importância de tal cuidado. Uma forma já bastante consolidada pela literatura de tratar o problema diz respeito à análise dos atores nas ações do Estado, desagregando níveis de governo, agências estatais e grupos no interior da burocracia e investigando os atores em suas dimensões mais concretas.

A análise de redes avança a partir desse ponto ao considerar os atores, mas ao inseri-los nas estruturas relacionais de médio alcance que os cercam, alterando as suas preferências, estratégias, alianças e conflitos. No que diz respeito ao estudo do Estado, trata-se do mapeamento e da investigação do que podemos denominar de tessitura do Estado – a trama produzida e transformada pelas redes entre pessoas e organizações e que organiza internamente o campo estatal. Como veremos, tipos específicos de dinâmicas do poder ocorrem no interior das redes.

Refiro-me ao fato de que no funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos e visões e percepções. Esse elemento é importante, pois esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos. A descon sideração dessa dimensão tende a produzir uma visão excessivamente automática do funcionamento do Estado, levando ao isolamento nas estratégias políticas, ao desenvolvimento de análises equivocadas, e à produção de propostas normativas de política dissociadas da realidade.

Em termos mais concretos, podemos dizer que o “tecido” do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem todos os atores envolvidos com uma dada política, como técnicos do Estado, ou burocracias em um sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação.

E o que os trabalhos recentes nos ensinam sobre a tessitura do Estado brasileiro? Os resultados de duas pesquisas recentes sobre políticas públicas utilizando redes sociais (Marques, 2000 e 2003) nos permitem sustentar alguns pontos. O desenho geral das duas investigações foi similar, de forma a permitir o esforço comparativo. O primeiro estudo analisou as políticas de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro desenvolvidas por uma empresa pública, a concessionária estadual dos serviços entre 1975 e 1996. Essa empresa foi constituída a partir da fusão de três outras empresas públicas existentes no período anterior a 1975.<sup>6</sup> A segunda pesquisa analisou uma outra política territorialmente localizada – a de infra-estrutura urbana, desenvolvida por um órgão da administração direta do governo municipal de São Paulo entre 1975 e 2000. Sob o ponto de vista do desenho institucional, portanto, a primeira política foi desenvolvida por uma empresa pública estadual e tinha abrangência metropolitana, enquanto a segunda foi desenvolvida por um órgão da administração direta da prefeitura da capital e tinha abrangência municipal. Como veremos, essas características são importantes, pois podemos aprender não apenas com as semelhanças entre os casos, mas também com as suas diferenças (Tilly, 1992a).

Nas duas pesquisas foram realizados amplos levantamentos primários sobre os investimentos realizados tendo como fonte os Diários Oficiais, de forma a que se pudessem analisar as políticas no tempo e no espaço. Posteriormente foram realizados levantamentos documentais e entrevistas para reproduzir as redes de relações dos campos das duas políticas públicas. Esses levantamentos permitiram reconstruir analiticamente, usando as técnicas de análise de redes sociais, o conjunto de ligações entre indivíduos, entidades e empresas privadas, incluindo vários tipos de vínculo.<sup>7</sup> Considerando o tipo de rede analisada, as redes forma periodizadas por governos.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Em 1975 os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro foram fundidos, constituindo-se o atual estado do Rio de Janeiro. Todos os órgãos públicos então existentes foram transformados ou fundidos.

<sup>7</sup> Tecnicamente o esforço resulta em um conjunto de matrizes de relações entre entidades denominadas de matrizes de conectividade. Essas matrizes são a matéria-prima das medidas, onde são investigadas quantitativamente as características das várias posições e da estrutura da rede, assim como das visualizações, onde representamos a rede como conjunto de nós interligados por vínculos ou como uma estrutura de contiguidades e distâncias relativas.

<sup>8</sup> Isso quer dizer que foi produzida uma rede para cada governo – 5 no caso do Rio de Janeiro (Faria Lima/Chagas Freitas, Brizola, Moreira Franco, Brizola e Marcelo Alencar) e 6 em São Paulo (Setúbal/Reynaldo/Curiati, Covas, Jânio, Erundina, Maluf e

Em cada um dos estudos, foram cruzadas inúmeras dinâmicas das políticas com a investigação detalhada das redes, usando medidas e visualizações. Os resultados que apresento a seguir retiram da comparação entre os dois casos lições mais gerais sobre o funcionamento do Estado em nível local a partir dos padrões encontrados nas duas redes e das importâncias dessas para a explicação das políticas. Por restrição de espaço, as evidências empíricas utilizadas são apresentadas de maneira tópica, sendo o leitor remetido para os trabalhos originais para maiores detalhes, inclusive relativos aos pressupostos e às técnicas utilizadas.

## **2.1. Continuidade e Ruptura no tecido do Estado**

De uma forma geral, a presença das redes fornece um elemento de importante estabilidade nos campos ou comunidades de políticas,<sup>9</sup> ajudando a manter ao longo do tempo as capacidades administrativas e a memória técnica. Na verdade, sob esse ponto de vista, a construção de redes densas em setores de política é um dos elementos constitutivos dos processos de produção de burocracias capazes de implementar políticas, como nos mostrou Schneider (1991).

Isso poderia sugerir que a análise de redes sustenta a irrelevância (ou a pequena importância) dos processos políticos, visto que esses estão ligados à dinâmica e à transformação por excelência. Não é isso que está em jogo aqui. Como os processos de produção de políticas acontecem imersos nas redes que estruturam o Estado, há um grande potencial de influência das redes sobre as políticas, mas isso é mediado por pelo menos os dois outros elementos destacados anteriormente: as dinâmicas políticas e os formatos institucionais que cercam as políticas sob estudo. Discuto o primeiro elemento aqui e deixo o segundo elemento para ser analisado ao final desse artigo.

As redes estruturam o interior do Estado, mas a sua maior ou menor mobilização ou influência é produto de decisões de governo. É isso que nos ensina o caso de São Paulo, onde a rede da comunidade tinha grande proximidade com um determinado grupo político (de direita).<sup>10</sup> Quando políticos do grupo político que se opõe a esse (de esquerda)

---

Pitta). Os primeiros governos de ambos os casos Paulo foram agrupados pela presença de evidentes problemas de memória nos entrevistados.

<sup>9</sup> Por campo estou designando um conjunto integrado de organizações e indivíduos inseridos em um dado setor de política e conformando uma certa comunidade associada no interior da qual acontece o planejamento, a gestão e a produção de uma política pública. O campo inclui indivíduos e organizações do Estado e da sociedade e cruzar de forma diagonal as fronteiras entre público e privado. O campo se diferencia tanto dos "setores" no sentido econômico, quanto do "domínios de política" presentes na literatura norte-americana de redes sociais. Para maiores detalhes cf. Marques (2000).

<sup>10</sup> A distinção entre governos de direita e de esquerda não levou em conta os seus discursos, algum tipo de autoclassificação ou os partidos dos prefeitos, mas os conteúdos concretos das políticas de infra-estrutura. A distribuição espacial dos investimentos, indicou a existência de conteúdos de política sistematicamente diferentes (e estatisticamente sólidos) em administrações de direita e de esquerda. Quando comparados com os segundos, os primeiros tenderam a investir em obras maiores, mais adiantadas, contrataram empreiteiras maiores e concentraram volumes mais elevados de investimentos em áreas habitadas por grupos

ascenderam ao poder, optaram por isolar a rede da política ao máximo, trazendo de fora do setor um conjunto significativo de técnicos, que tentaram operar a rede estabelecendo apenas alguns pontos de contato considerados estratégicos na comunidade. Isso quer dizer que embora as redes sejam fortemente inerciais e path dependent, as escolhas estratégicas dos atores podem buscar formas de contorná-las, se isso lhes parecer necessário para alcançar seus objetivos. Resumindo o ponto, podemos afirmar que as redes representam estruturas sociais que introduzem estabilidades, mas essas não determinam os resultados da (na ou) política.

E como se comportam as redes com relação aos processos de mudança? As redes das comunidades de política são conjuntos complexos de interação que criam ambientes formados por vínculos de diversos tipos (profissionais, de amizade, familiares, políticos, de negócios etc) em constante transformação, resultando em uma certa estrutura. Em estudos de políticas públicas consideram-se usualmente as mudanças de governo como os principais momentos de transformação das redes, recortado o período governo a governo.

Um outro elemento a considerar diz respeito à intencionalidade. A maior parte dos vínculos presentes nas redes não é construído intencionalmente, embora eles possam ser operados ou acionados intencionalmente em circunstâncias específicas. Sob esse ponto de vista, portanto, os atores imersos nas redes podem até construir cálculos estratégicos auto-interessados, mas esses não apenas são influenciados por percepções e preferências influenciados pela rede (Granovetter, 2000), como se caracterizam por formas complexas de racionalidade limitada no sentido de Elster (1994). Voltarei a esse ponto mais adiante, quando tratar da permeabilidade do Estado.

## **2.2. Redes e construção institucional**

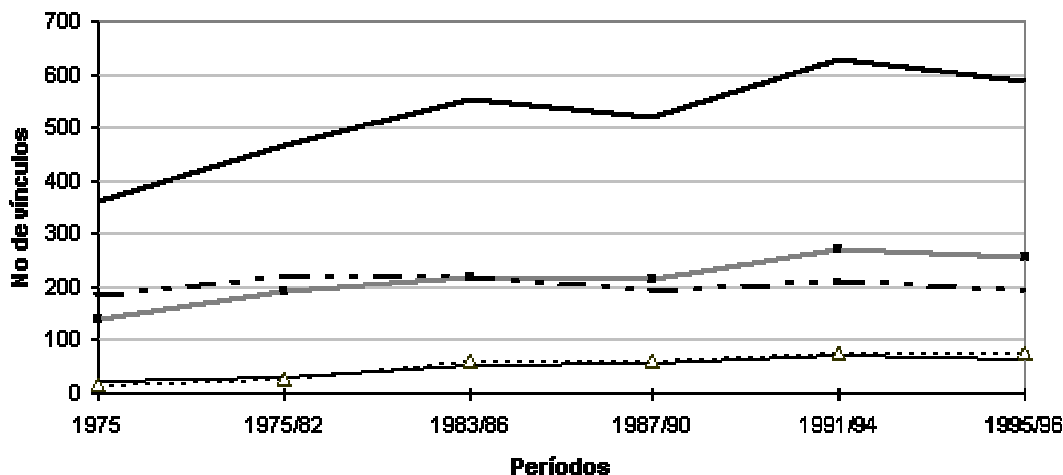
Uma primeira dinâmica a destacar diz respeito à relação entre pessoas e organizações. Os nós das redes sociais representam simultaneamente indivíduos e grupos/organizações, tanto conceitualmente quanto tecnicamente (Breiger, 1974). Uma importante decisão analítica preliminar, portanto, diz respeito à escolha de uma unidade básica da ação social a ser considerada. Alguns autores optaram explicitamente por trabalhar com organizações (Laumann e Knoke, 1987) mas, considerando a dinâmica social e política brasileira, tenho escolhido reconstruir as redes a partir de indivíduos. Assim, nos dois casos sob discussão as unidades básicas da ação reproduzidas como nós nas redes são pessoas. Isso não representa a irrelevância das instituições e foi possível observar uma crescente importância dos vínculos de trabalho e institucionais, como é podemos ver no Gráfico a seguir referente aos tipos de vínculo na rede do Rio de Janeiro. Isso sugere que processos

---

sociais ricos e volumes mais baixos em regiões habitadas predominantemente por pobres. Foram considerados como de direita – Setúbal, Reynaldo de Barros, Curiati, Maluf e Pitta e de esquerda – Covas e Erundina.

de construção institucional não são necessariamente incompatíveis com ambientes baseados fortemente em relações pessoais.

**Gráfico 1: Tipos de vínculo ao longo dos governos – Rio de Janeiro**



Fonte: —■— Institucional — - - - Pessoal - - - △ - - - Políticos — — — Negócios — — — Total

Entrevistas com técnicos da comunidade.

Na verdade, o caso do Rio de Janeiro sugere que a rede pode ser um importante elemento do processo de construção institucional. Conforme já afirmado, a empresa encarregada da política naquele caso foi constituída a partir da fusão de três outras organizações estatais pré-existentes. As entrevistas destacaram que o processo de fusão foi bastante difícil em termos políticos e da convivência, mas ao longo do tempo se constituiu uma única organização dotada de espírito de corpo, insulamento e cultura técnica própria. Os resultados da pesquisa indicaram que a rede cumpriu um importante papel da estruturação da nova empresa. Na verdade, é possível observar o processo paulatino de fusão das empresas como um processo de fusão de suas redes respectivas. A Tabela 1 a seguir apresenta a informação.

**Tabela 1: Evolução dos vínculos segundo origem – Rio de Janeiro**

Vínculos		Governos						
		antes de 1975	Chagas (1975/82)	Brizola I (1983/1986)	Moreira (1987/90)	Brizola II (1991/94)	Marcelo Alencar (1995/98)	
Com membros da empresa original	No	295	316	340	298	345	307	
	%	82	68	62	57	55	52	
Com membros de outra	No	66	152	212	222	283	280	
	%	18	32	38	43	45	48	
Total de Vínculos		No	361	468	552	520	628	587
Total de nós		No	111	127	153	153	154	151

Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

Como podemos ver, ao longo do tempo a participação relativa dos vínculos com indivíduos que trabalharam na empresa de origem tende a cair e com ex-membros das outras empresas aumenta substantivamente. Mesmo assim, no final do período, a rede mantinha uma proporção significativa de vínculos entre indivíduos com origem em suas empresas de origem, comprovando o aspecto fortemente dependente da trajetória da comunidade.

### **2.3. As transformações do tecido do Estado**

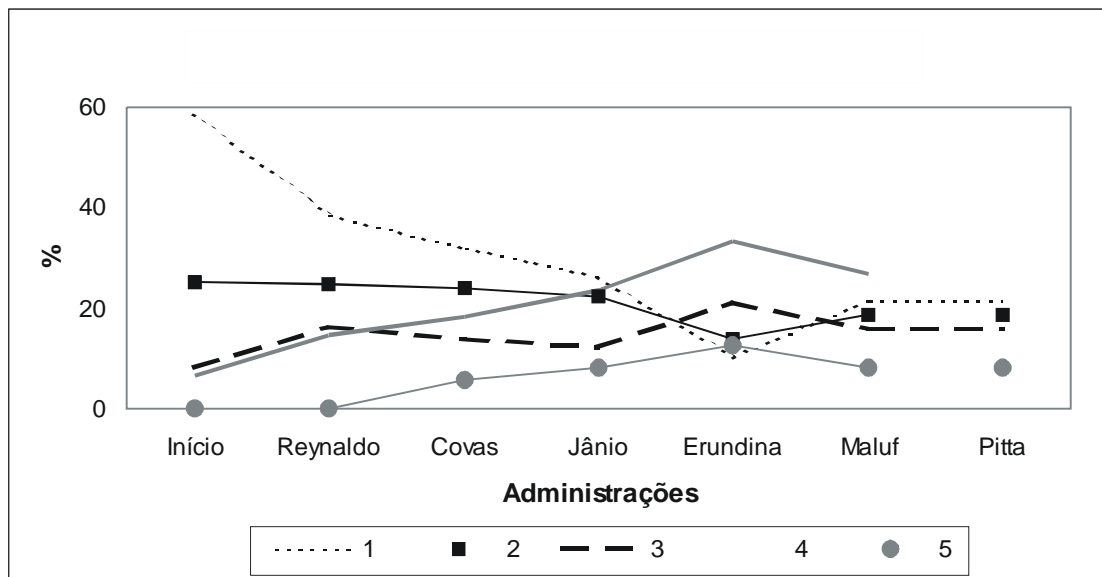
As redes de políticas estão em constante transformação, pelo lançamento e pela quebra de vínculos, sendo as mudanças de governo momentos concentrados de transformação. Entretanto, há alguns processos sistemáticos de transformação em curso nas redes. O mais importante elemento temporal de longo prazo a destacar diz respeito à dinâmica geracional. Como seria de se esperar, a entrada e saída de coortes na burocracia e na política impacta as redes, causando transformações pela inclusão e exclusão de novos membros e pela criação ou desmontagem de grupos de indivíduos e entidades no seu interior. Os grupos são conjuntos de indivíduos e entidades com intensos vínculos internos e similar padrão de relacionamento com o restante da rede. Sob o ponto de vista político, podem representar agregações de visões comuns sob a política, ou mesmo unidades de ação coletiva. No interior das redes há sempre grupos mais centrais ou menos centrais em termos de poder. Isso tem relação com quem ocupa cargos institucionais, mas também com a posição relativa dos grupos na rede, que lhes garante maior ou menor acesso ao conjunto (ou a partes específicas) da rede. Voltarei a esse ponto mais adiante.

Parece haver uma tendência demográfica à troca dos grupos mais importantes, com o declínio das coortes mais velhas e o aparecimento de mais novas. No caso do Rio de Janeiro, isso significou uma certa perda de hegemonia na rede, com o declínio do grupo que controlava a política no início do período estudado. Esse grupo teve um outro conjunto de indivíduos como herdeiros, mas esses não mais representaram o grupo hegemônico na rede, mas apenas um dos dois grupos que polarizaram a rede no restante do período. O outro grupo que veio a polarizar a rede se constituiu sem nenhuma relação com esses, e nasceu em associação com a ocupação de cargos institucionais e vínculos com políticos.

No caso de São Paulo, diferentemente, foi possível observar uma intensa transição geracional de um primeiro grupo formador e hegemônico na rede no seu início para dois ou três outros grupos que surgem a partir daquele, mas se constituem como um conjunto articulado de sub-grupos do centro mais denso e hegemônico da rede. Uma outra dimensão a considerar é o fato de que no caso de São Paulo, para além da tendência demográfica já observada, foi possível observar uma inflexão parcial na composição geracional em um dado momento. Nesse momento, correspondente ao governo Maluf,

inúmeros indivíduos das primeiras gerações da política retornaram os centros de decisão da política, indicando que a dinâmica geracional nas políticas também está associada à dinâmica política e às decisões tomadas pelos ocupantes dos cargos institucionais. O Gráfico 2 a seguir apresenta a dinâmica das gerações no caso de São Paulo.<sup>11</sup>

**Gráfico 2: Geração dos indivíduos na rede por governo**



Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

#### 2.4. As fronteiras das comunidades de política

A seção anterior nos indicou que as redes estão sempre se transformando no tempo. De forma similar, elas apresentam contornos mutáveis no interior de comunidades ou campos, o que torna a delimitação das suas fronteiras uma outra dimensão extremamente importante. A rigor, se as redes são conjuntos de vínculos de diversos tipos construídos ao longo da vida dos indivíduos, todo o social se constitui em uma única rede com densidades e especializações temáticas nas suas distintas partes, o que tornaria impossível implementar um estudo centrado em redes. Ou, dito de outra forma, como delimitar a região da “rede total” (que corresponde à sociedade inteira) no interior da qual um determinado processo sob estudo ocorre? A resposta a essas questões está no fato de que a delimitação das fronteiras faz parte do conjunto de escolhas analíticas do pesquisador. Esse ponto é fundamental, pois a análise de redes permite o desenvolvimento de estudos sem a delimitação prévia das fronteiras do campo e, em especial, sem a consideração de

<sup>11</sup> Os técnicos foram classificados pelas gerações a que pertencem, considerando: geração 1 – geração mais antiga, com pessoas hoje na faixa dos 80 anos, sem ninguém ainda em atividade; geração 2 – funcionários aposentados, na casa dos 70 anos, com alguns ainda em atividade; geração 3 – pessoas em torno de 60 anos e em vias de aposentadoria; geração 4 – pessoas em atividade, em torno dos 50 anos; geração 5 – pessoas mais jovens em atividade, na faixa dos 40 anos.

que as fronteiras institucionais do Estado coincidam com as fronteiras analíticas do campo relevante para a compreensão das ações do Estado.

Os resultados das pesquisas indicam que no caso das políticas públicas existe uma vinculação entre os limites da rede e o tipo de desenho institucional presente no órgão público. No caso do Rio de Janeiro, onde a política era desenvolvida por uma empresa pública com padrão de carreira específico, receitas próprias, espírito de corpo desenvolvido e elevado insulamento, a rede coincidia quase que completamente com os limites da própria empresa. Mesmo as associações societárias presentes no setor eram pautadas pela empresa estatal, tinham como seus principais indivíduos funcionários ligados à empresa e repercutiam questões e dinâmicas oriundas do interior do órgão estatal. A fronteira nesse caso estava limitada pelo próprio elemento institucional, ou pelo seu papel no funcionamento da política.

A situação encontrada em São Paulo não podia ser mais diversa. Nesse caso, trata-se de um órgão da administração direta sem carreira ou receita próprias e com baixo insulamento. Nesse caso, as fronteiras da rede não coincidiam com o próprio órgão, mas o transcendiam em muito. Na verdade, as informações empíricas sugeriram que a rede correspondia ao campo mais amplo da engenharia urbana em São Paulo, englobando técnicos que circulam por várias secretarias afins. Além disso, a observação dos ocupantes dos cargos mais importantes ao longo do tempo indicou a existência de uma rede de gestores próximos ao campo da direita que cruzava transversalmente governos. Esse elemento é visível na Tabela 2 a seguir, que apresenta os ocupantes de cargos importantes comuns a mais de um governo.

**Tabela 2: Indivíduos em cargos comuns na engenharia urbana – São Paulo (\*)**

Governos	Setúbal	%	Reynaldo	%	Curiati	%	Covas	%	Jânio	%	Erundina	%	Maluf	%	Pitta	%
Setúbal		-	10	4,6	8	3,6	1	0,5	1	0,5		-	1	0,5	1	0,5
Reynaldo	10	4,6		-	17	7,7	6	2,7	3	1,4		-	1	0,5	1	0,5
Curiati	8	3,6	17	7,7		-	6	2,7	3	1,4		-	1	0,5	1	0,5
Covas	1	0,5	6	2,7	6	2,7		-	10	4,6	6	2,7	4	1,8	1	0,5
Jânio	1	0,5	3	1,4	3	1,4	10	4,6		-	10	4,6	4	1,8	2	0,9
Erundina		-		-		-	6	2,7	10	4,6		-	5	2,3	3	1,4
Maluf	1	0,5	1	0,5	1	0,5	4	1,8	4	1,8	5	2,3		-	16	7,3
Pitta	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5	2	0,9	3	1,4	16	7,3		-
Total	22	10,0	38	17,3	36	16,4	34	15,5	33	15,0	24	10,9	32	14,6	25	11,4

Fonte: Fundação Seade e Diários Oficiais do Município de São Paulo.

(\*) Foram considerados os principais cargos de SVP, Emurb, e SSO.

Como podemos ver, os únicos governos que não apresentam um conjunto elevado de gestores comuns são as administrações Erundina e Covas. A diferença fica ainda maior se eliminarmos os indivíduos que permaneceram durante o primeiro ano do governo seguinte. Esses indivíduos tem uma presença residual em quase todos os governos, menos nas associações do governo Erundina – com Jânio cai de 10 para 3 indivíduos, com Maluf cai de 5 para 1, com Pitta cai de 3 para zero e com Covas cai de 6 para 5.<sup>12</sup> A única outra redução seria entre os governos Jânio e Covas, que passaria de 10 para 9 indivíduos comuns.

## **2.5. A conformação dos campos de política**

Na seção anterior afirmei que as redes se estruturam com determinadas fronteiras, que podemos construir analiticamente considerando o assunto em estudo no interior de campos. Observemos um pouco mais de perto os campos onde as redes se localizam, destacando a conformação das comunidades de política, o seu feitio e a sua estrutura interna. Mais uma vez foram encontradas duas situações distintas nas pesquisas sobre o Rio de Janeiro e São Paulo. No caso do Rio de Janeiro, os dados indicaram a existência de uma rede bastante polarizada, com grupos fortes e importantes controlando regiões distintas da rede e disputando poder entre si, polarizando a comunidade. Os dois grupos mais importantes dessa polarização incluíam principalmente indivíduos com origem nas duas principais empresas do período anterior. No meio da rede se localizavam tanto grupos com pequena importância nas disputas pelo poder, quanto indivíduos e grupos envolvidos com a mediação política na comunidade.

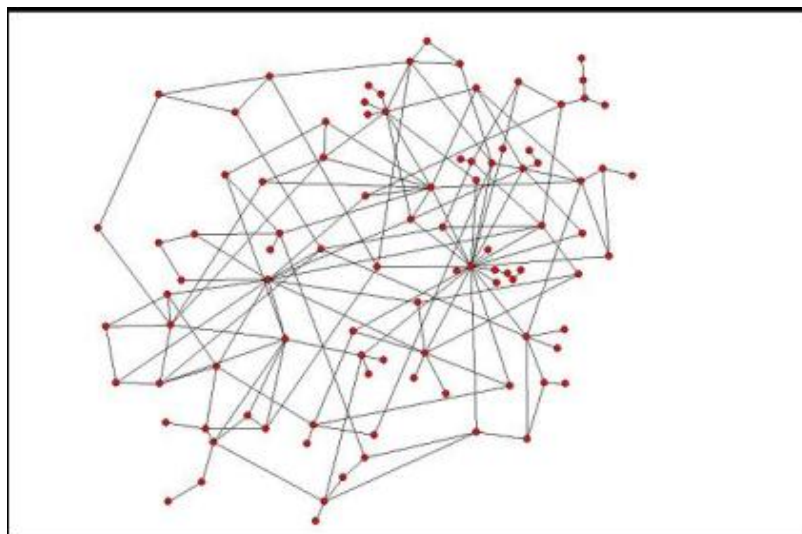
No caso de São Paulo, a rede da comunidade apresentou polarização interna muito baixa, tendo na verdade um único centro, associado a um conjunto de gestores públicos de um mesmo grupo, que se revezava no controle dos cargos institucionais mais importantes da política. Essa estruturação centrífuga da rede repetiu o padrão do funcionamento da própria política e pode ser observada na complexidade da rede ao longo dos governos. A rede de São Paulo também se apresentou como bem mais complexa do que a do Rio de Janeiro, como pode ser visto nos sociogramas a seguir relativos ao primeiro governo Brizola – 1982/86 (Rio de Janeiro) ao governo Reynaldo de Barros – 1979/1981 (São Paulo).<sup>13</sup> O padrão geral se mantém nos demais governos de cada cidade.

---

<sup>12</sup> Excetuando-se a administração Curiati, que teve apenas essa duração.

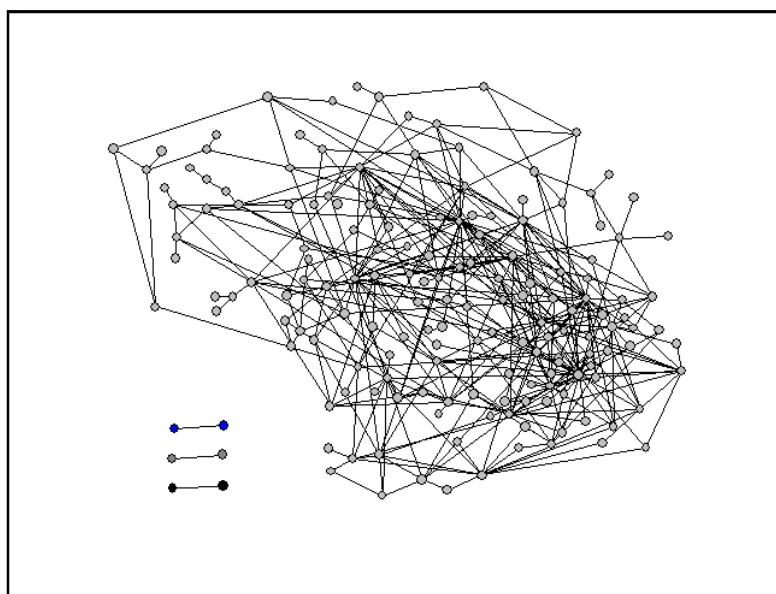
<sup>13</sup> Sociogramas são representações das redes de relações. Cada ponto (ou nó) é uma entidade – neste caso uma pessoa ou uma empresa. Os traços representam ligações, que podem ser de vários tipos. No caso das figuras apresentadas temos apenas pessoas e vínculos em geral, sem discriminação do tipo.

Figura 1: Rede da comunidade no Governo Brizola (1982/86) – Rio de Janeiro



Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

Figura 2: Rede da comunidade nos Gov. Set./Reynaldo/Curiati – São Paulo



Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

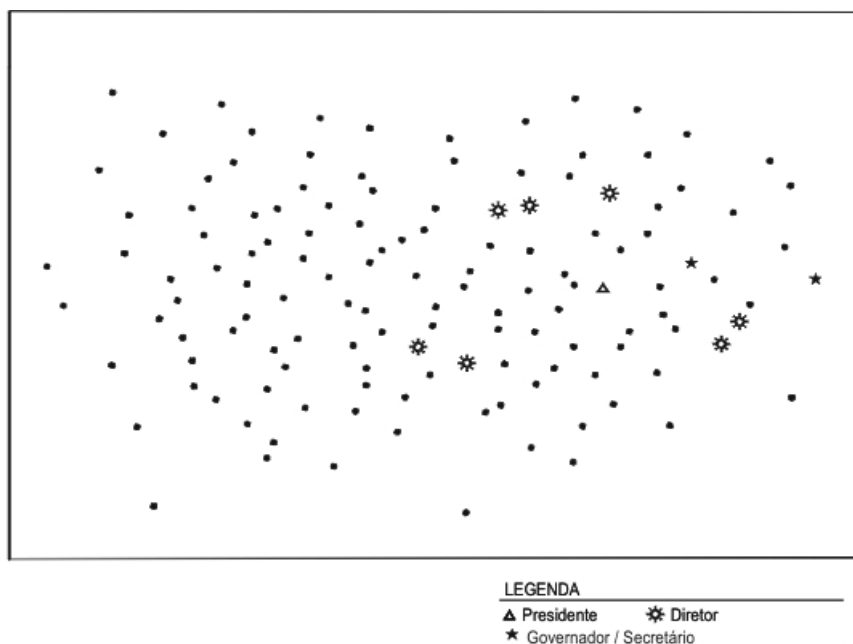
### 3. As redes, o poder e o entorno do Estado

Como já foi discutido anteriormente, os grupos lutam pela hegemonia da política no interior da rede da comunidade. Conseqüentemente, há ocupação diferenciada de cargos por membros dos grupos ao longo dos governos, segundo o desenrolar das disputas políticas internas e de acordo com as relações que os grupos estabelecem com o poder institucional. Uma primeira dimensão da relação entre as redes e o poder, portanto, diz respeito aos grupos de afinidade e apoio, que na rede se apresentam como conjuntos de indivíduos com relações intensas entre si e inserção similar no conjunto da rede.

### 3.1. Grupos, cargos e poder na rede

No caso onde a rede apresentava maior polarização política – o do Rio de Janeiro – os cargos mais importantes tenderam a oscilar entre os dois pólos da rede a cada grande mudança política que se verificava nos cargos chaves do executivo.<sup>14</sup> Isso pode ser visto nas figuras a seguir, que representam a rede nos governos Leonel Brizola (1982/86) e Moreira Franco (1987/90), com o destaque dos ocupantes dos cargos de gestão da política mais importantes. As figuras são sociogramas com os vínculos ocultados (para aumentar a visualização) e com os indivíduos localizados segundo uma técnica estatística que reduz o viés do pesquisador na apresentação da rede.<sup>15</sup> A figura apresenta os técnicos sem cargo como pontos pretos e os ocupantes de cargos segundo os símbolos indicados na legenda. Como podemos ver, entre os dois governos, as posições da diretoria e dos cargos de destaque oscilam de um lado do campo ao outro. O mesmo padrão se repete com os demais governos e toda a vez que observamos uma mudança no grupo político que ocupa o governo, a diretoria da empresa se localiza no lado oposto à do governo anterior.

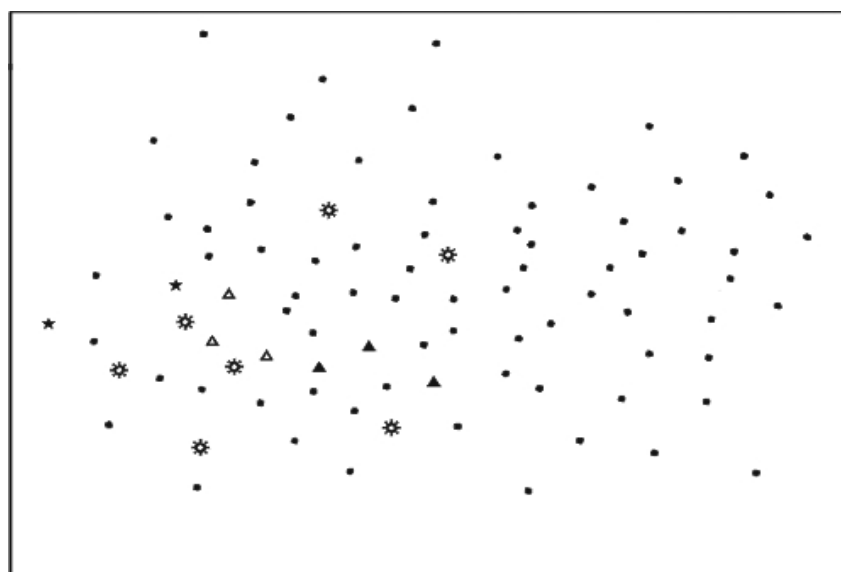
**Figura 3: Rede da comunidade com grupos e diretorias  
1983/1986 – Gov. Brizola**



<sup>14</sup> A política carioca no período foi marcada por uma oscilação no espectro político dos ocupantes do governo estadual – Faria Lima/Chagas Freitas/Leonel Brizola/Moreira Franco/Leonel Brizola/Marcelo Alencar ou em termos de partidos políticos – Arena/Mdb/Pdt/Pmdb/Pdt/PSdb.

<sup>15</sup> A técnica é denominada de escala multidimensional (MDS, em inglês), um tipo de método quantitativo de análise multivariada que permitem uma redução das variáveis presentes em um dado conjunto de dados, simplificando o padrão geral e aumentando a visibilidade. No caso do seu uso na análise de redes, as escalas produzem uma redução da matriz de conectividade de uma dada rede a um conjunto pequeno de variáveis que podem ser entendidas como coordenadas, permitindo a disposição dos nós em um plano cartesiano de forma não arbitrária e com visibilidade grande. Sobre os MDS ver Johnson e Wichern (1992) e sobre o seu uso na análise de redes ver Wasserman e Faust (1994).

1995/1998 – Gov. Moreira Franco



**LEGENDA**  
 ▲ Presidente      ✱ Diretor  
 ▼ Vice-Presidente      ✱ Governador / Secretário e Sub-secretário

Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

No caso de São Paulo, entretanto, a localização das diretorias na rede praticamente não se alterou ao longo do tempo e o controle dos grupos hegemônicos sobre os cargos mais importantes foi muito significativo, exceto em governos de esquerda, como podemos ver na Tabela a seguir.<sup>16</sup>

**Tabela 3: Participação dos grupos em cargos importantes do setor – São Paulo(\*)**

Grupos		Prefeitos							
		Setúbal	Reynaldo	Curiali	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
Hegemônicos (3)	No	6	8	7	6	9	6	13	17
	%	50,0	67,0	64,0	43,0	56,0	27,0	76,0	81,0
De técnicos (1)	No	0	0	0	4	3	11	2	3
	%	0,0	0,0	0,0	29,0	19,0	50,0	12,0	14,0

Fonte: Fundação Seade, Diários Oficiais do Município de São Paulo e entrevistas.

(\*) Foram considerados os cargos de secretário, chefe de gabinete, superintendente, diretor e presidente, quando se aplicava, nos seguintes órgãos: SVP, SSO, Emurb, Cohab.

Como podemos ver, os mesmos grupos ocupam os cargos mais importantes na maior parte dos governos, controlando a política. As exceções são dois governos, política e

<sup>16</sup> Mais adiante veremos que essas posições das diretorias em governos de direita e esquerda guardam relação com as regiões das redes ocupadas pelas empresas privadas.

ideologicamente adversários do campo que exercem hegemonia sobre a política local (e a rede) no período – Covas e Erundina. Esse resultado reforça as informações apresentadas anteriormente e sugerem que esses dois governos escolheram não apoiar a implementação de suas políticas na rede do setor, importando pedaços inteiros da rede de fora e os conectando apenas topicamente em locais específicos da comunidade, principalmente no grupo dos técnicos.

As redes estruturam o relacionamento entre indivíduos, grupos e organizações do Estado e o ambiente em que eles se inserem. Isso torna complexa a gestão das organizações estatais, em uma constante negociação entre quem é de dentro (e controla não apenas conhecimentos, mas também contatos e posições na rede) e quem vem de fora. As redes, portanto, ligam técnicos do Estado, burocracias e agências estatais a atores societários. Há três atores políticos que potencialmente influenciam as políticas de fora do Estado: demandantes das políticas, empresas privadas e políticos (detentores de poder institucional e comando formal sobre as organizações).

O primeiro conjunto de atores não se mostrou importante nos casos estudados por mim, mas em outras situações de políticas em que estejam envolvidas mais fortemente a demandas e/ou movimentos sociais e que as burocracias tenham um perfil mais fortemente associado ao que a literatura chama de “burocracia do nível da porta da rua” (Ham, 1993), esses atores podem se mostrar importantes.<sup>17</sup> O segundo conjunto será discutido na próxima seção. Observemos agora a vinculação do terceiro conjunto de atores na rede.

As diferenças na estruturação do campo das políticas referidas anteriormente se associam com a maneira pela qual as redes se integram nos ambientes políticos mais amplos que as cercam. Refiro-me especificamente à relação entre os detentores do poder institucional e as redes. Essa dimensão é fundamental pois os detentores do poder institucional precisam de pontos de apoio no interior da comunidade de política para implementar políticas segundo os seus projetos.

No caso do Rio de Janeiro, que como vimos apresentava uma rede bastante insulada e com elevada polarização interna, foi possível observar que a associação entre os grupos políticos que controlavam o poder executivo e a rede da comunidade se dava também de forma polarizada e oscilante. No primeiro momento de contato entre um dado grupo e a política pública considerada, seus membros estabeleciam contatos com grupos no interior da rede não controlados previamente por seus adversários. Quando esse mesmo grupo

---

<sup>17</sup> O trabalho de Bichir (2005) analisando as obras viárias de pequeno porte em São Paulo parece apontar nessa direção, embora seja necessário realizar pesquisas mais sistemáticas para conhecermos melhor o fenômeno.

voltava ao poder, acionava novamente os mesmos tipos de contato e grupos na rede. Cada grupo se associava ao “seu” lado ou “região” da rede. Como tanto a rede quanto a política local se mostraram polarizadas, a associação entre grupos políticos e grupos na rede se deu de forma pendular de um governo para o outro, às vezes se instalando em um lado da rede e no governo seguinte do lado oposto. Foi essa a dinâmica observada nos sociogramas dos governos Leonel Brizola e Moreira Franco apresentados na seção anterior.

No caso de São Paulo, diferentemente, os grupos da rede que exerceram hegemonia sobre a política ao longo da maior parte do tempo pesquisado apresentavam colorações político-ideológicas nítidas, assim como relações políticas de longo curso com o grupo político que exerceu hegemonia sobre a política municipal na maior parte do período. Essas duas dimensões provavelmente se reforçaram ao longo do tempo com o controle sucessivo da administração pelo mesmo grupo político e a operação da política pública também de forma continuada por um dado grupo da rede.

Nesse caso, portanto, a ligação entre os detentores dos cargos institucionais mais importantes no executivo e indivíduos e grupos na rede teve caráter mais permanente e estável ocupando todo o centro da rede. Nos dois momentos em que grupos políticos que se opunham ao hegemônico venceram as eleições majoritárias e controlaram o executivo municipal, optaram por trazer de fora da comunidade conjuntos inteiros de técnicos que se conectaram topicamente na rede de maneira efêmera, usando uma das únicas regiões não associada de forma direta à rede de gestores de direita a que me referi anteriormente. Essa dimensão é confirmada se compararmos as medidas de centralidade dos secretários por governo, como podemos ver na Tabela a seguir. As centralidades médias de alcance são estatísticas simples das redes, sendo que quanto maior a medida mais elevada a centralidade e maior é a região da rede alcançada pelos vínculos de um dado indivíduo.

**Tabela 4: Centralidade de alcance de indivíduos escolhidos – São Paulo**

	Governos					
	Reynaldo	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
Do secretário	87	78	114	69	94	97
Do chefe de gabinete	80	80	112	67	94	99

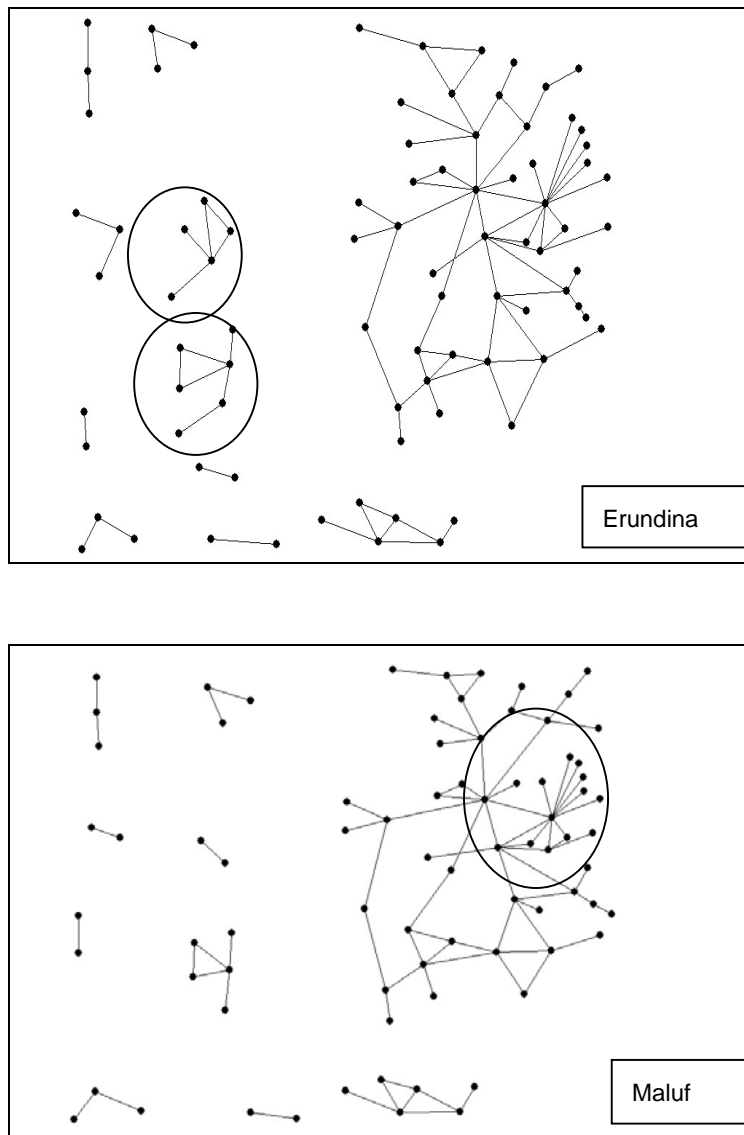
Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

No que diz respeito à estrutura da rede, essa estratégia se expressa pela ocupação de posições centrais na rede dos detentores dos cargos mais importantes em governos de direita e de posições fortemente periféricas em governos de esquerda. Isso pode ser observado na comparação dos sociogramas dos governos Erundina (PT) e Maluf (PDS/PPB)

a seguir. Como a rede de São Paulo é muito complexa, ocultei os vínculos fracos nesses sociogramas, sendo apresentados apenas os vínculos fortes.<sup>18</sup> Os demais governos seguem o mesmo padrão ao longo do período.

**Figura 3: Sociogramas por governo com os vínculos fracos ocultados – São Paulo**

(Regiões ocupada pelos cargos mais importantes destacadas. Há mais de uma região destacada quando a gestão teve mais de um secretário)



Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

<sup>18</sup> Podemos tentar reproduzir nas redes as diferenças existentes nas forças dos vínculos presentes no dia-a-dia das dinâmicas sociais. Isso pode ser feito de várias formas, mas optei por utilizar aqui uma abordagem quantitativa considerando como força do vínculo a frequência relativa da sua citação em entrevistas, dada a distribuição das citações.

As duas situações podem ser retratadas por diferentes configurações de uma mesma lógica que designei de troca de poderes (Marques, 2000). A gestão do Estado importa no controle em pelo menos dois grandes tipos de poder distintos.<sup>19</sup> O primeiro advém da ocupação dos cargos institucionais, está baseado na lei e nos ordenamentos administrativos, e diz respeito à capacidade de dar ordens e comandos sobre a máquina pública. Esse tipo de poder é fundamental para o exercício do poder, mas não é suficiente, pois uma parcela significativa da capacidade de operacionalização das políticas está nas mãos das agências estatais, das burocracias e dos técnicos do Estado. Isso nos leva a uma outra forma de poder que está em poder desses atores e diz respeito à ocupação de determinadas posições nas redes de gestão das políticas. Denominei esse tipo de poder de poder posicional, sustentando que ele se encontra inscrito nas redes sociais que compõem os campos de política. Sob o ponto de vista político,<sup>20</sup> os chefes do executivo trocam cargos institucionais (poder institucional) por posições (poder posicional) com os membros das burocracias, o que significa para esse últimos a obtenção de salários mais elevados, maior status etc. Os técnicos do Estado, por seu lado, emprestam suas posições e padrões de vínculo, possibilitando a implementação das políticas pela mobilização de regiões inteiras da rede para a implementação das ações do Estado presentes no “programa” dos detentores dos cargos institucionais mais expressivos. Mais adiante discuto a relação desse programa (e dos políticos eleitos) com a rede.

Afirmo que a dinâmica em curso nos dois casos é a mesma, pois tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo os detentores dos cargos eletivos dialogaram com grupos nas comunidades específicas para a obtenção e a conquista de pontos de apoio nas redes. Os diferentes resultados desse processo nas duas cidades dizem respeito às diferenças nas configurações das redes, nos ambientes institucionais e nas estruturas de poder local. Essas diferenças levaram a que em um caso a rede fosse polarizada e a relação com o poder institucional fosse pendular (Rio de Janeiro) enquanto no outro a rede esteve muito associada a um determinado grupo político, e os outros grupos tiveram que operar quase que por fora da rede (São Paulo).

### **3.2. As redes na interface entre o público e o privado**

Se as redes nos explicam muito sobre a estruturação interna do campo do Estado, também ocupam um importante papel na ligação entre esse e grupos externos ao Estado, tanto interesses organizados quanto atores individuais isolados. Em outras palavras, as redes

---

<sup>19</sup> Em termos abstratos essa distinção é compatível com a apresentada por Mann (1992) entre poder despótico e poder infra-estrutural.

<sup>20</sup> A próxima seção discute a relação entre esse tipo de poder e o poder econômico.

explicam uma parte importante das relações entre público e privado no Brasil, na conformação do que denominei de permeabilidade (Marques, 2000). Esse aspecto já foi tematizado por uma literatura ampla que inclui inúmeros autores, mas dentre os quais Cardoso (1974) continua sendo uma das mais importantes referências com as idéias de “círculos de interessados” e de “anéis burocráticos do poder”. Não cabe aqui discutir detalhadamente as categorias, mas acredito que uma descrição geral da idéia de permeabilidade do Estado seja esclarecedora.<sup>21</sup> Ao contrário dos conceitos de privatização do Estado e de anéis burocráticos, a permeabilidade do Estado aponta para uma característica potencial, perene no tempo e presente em todos os campos de ação do Estado. Na verdade, a permeabilidade é apenas a especificação do efeito das redes presentes em todas as dimensões sociais para os locais onde ocorre o encontro (ou a superposição) do Estado com o privado. O seu funcionamento potencial se apóia predominantemente em vínculos não intencionais, construídos ao longo das trajetórias dos indivíduos e das organizações e marcado por intensa dependência da trajetória, embora seja possível delimitar regiões específicas das redes produzidas de forma intencional e orientada a lesar o Estado.

Sob o ponto de vista da permeabilidade, novamente os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo diferem significativamente, mas quando levamos em conta as diferenças institucionais, relacionais e da estrutura de poder, é possível compor um quadro mais amplo que nos esclarece sobre os mecanismos de influência na relação entre público e privado veiculados pelas redes. Assim como as demais dimensões discutidas até agora, os resultados guardam algo da especificidade dos casos, que nos estudos apresentados dizem respeito ao funcionamento do mercado local de obras públicas.

A grande maioria das obras realizadas na implantação das políticas de infra-estrutura urbana é contratada com empresas privadas, sendo que a escolha das empresas vencedoras é realizada segundo os procedimentos das licitações públicas. Assim, uma forma bastante interessante de analisarmos a permeabilidade nesse tipo de política é investigando se o padrão de vitória de empreiteiras tem relação com as posições ocupadas por elas nas redes das políticas, ou com outras variáveis não relacionais. Para isso, nos dois casos estudados levantei todos os contratos assinados com empreiteiras para a realização de obras e serviços de engenharia, cerca de 800 no Rio de Janeiro e pouco mais de 5500 em São Paulo. Em seguida, localizei a posição das empresas mais importantes nas redes de relações das duas comunidades em cada governo a partir de informações obtidas em entrevistas, calculando para elas uma série de medidas de centralidade na

---

<sup>21</sup> Remeto o leitor interessado na discussão pormenorizada do ponto ao Capítulo 1 de Marques (2000).

rede. As medidas de centralidade, os volumes de vitórias e outras variáveis não relacionais foram submetidos a análise quantitativa de forma a testar a influência da permeabilidade.

No caso do Rio de Janeiro, a análise estatística dos resultados indicou que a distância na rede entre uma dada empresa e os detentores dos cargos institucionais não influenciava no padrão de vitória. De forma similar, o capital das empresas não apresentou associação estatística relevante com os padrões de vitória. Nesse caso, portanto, nem o porte da empresa, nem a sua relação com políticos importavam. A exceção observada disse respeito a um conjunto muito pequeno de contratos de valor muito elevado assinado com empresas de grande capital social. Para esse conjunto de *outliers*, a proximidade das empresas com os ocupantes dos cargos institucionais mais importantes influenciava o padrão de vitórias.<sup>22</sup> Para o conjunto dos contratos e das empresas, entretanto, o que mais influenciava o padrão de vitórias era a ocupação de um certo tipo de posição de especial acesso a informações no interior da rede construída ao longo dos anos. Essas empresas, claramente pertencentes ao setor, tendiam a vencer mais nos momentos em que as suas posições na comunidade lhes forneciam especial volume de informações sobre os processos em curso. Esse padrão percorreu todo o período estudado com grande solidez.

No caso de São Paulo, diferentemente, encontrei um padrão diferente para governos de direita e de esquerda sendo, portanto, o posicionamento político-ideológico do prefeito uma variável interveniente importante. Nos governos de direita, as vitórias das empreiteiras se mostraram influenciadas tanto por elementos relacionais quanto ligados ao tamanho de cada empresa. Em primeiro lugar, a proximidade na rede com o núcleo do poder institucional – prefeito e secretário – influenciava positivamente os volumes de vitórias. Além disso, entretanto, quando empresas ocupavam posições que lhes forneciam muitos vínculos primários e secundários<sup>23</sup> tendiam a ter volumes de vitórias mais elevados. O mesmo resultado não se repetiu apenas com vínculos primários, sugerindo que o importante para as empresas nesse caso é se relacionar com indivíduos ou empresas importantes e bem relacionados. Por fim, em governos de direita o capital social tendia a influenciar positivamente as vitórias.

Em administrações de esquerda, nenhuma variável associada à rede se mostrou significativa. Dentre os elementos estudados, apenas o capital das empresas tendia a influenciar positivamente os volumes de vitórias, embora em uma proporção menor do que em governos de direita. Dito de outra forma, o retorno em vitórias por unidade de capital se mostrou bem mais elevado em governos de direita do que em administrações de esquerda.

---

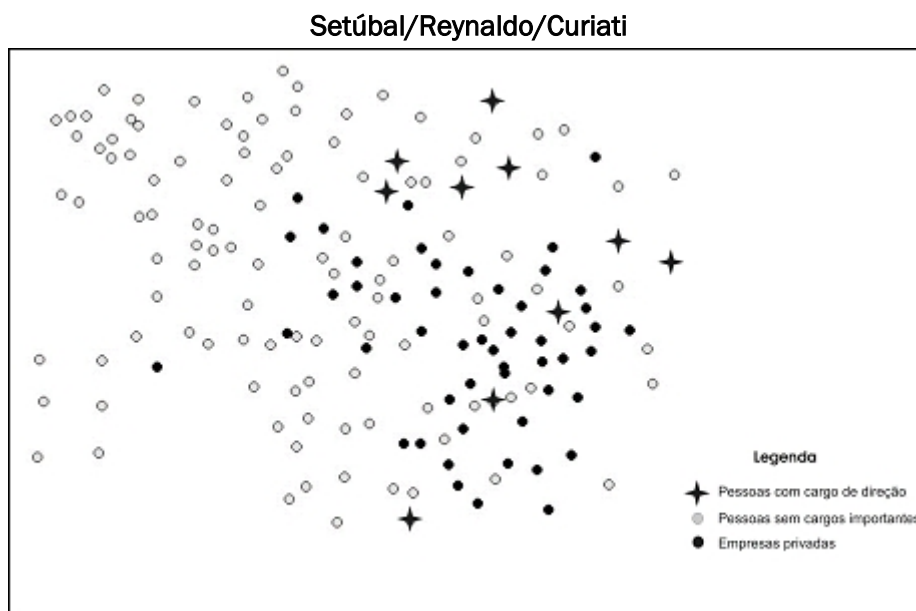
<sup>22</sup> Em volume de recursos, e não em número de vitórias.

<sup>23</sup> Vínculos primários são as ligações diretas de um dado nó e secundários os vínculos dos nós a que esse nó está conectado.

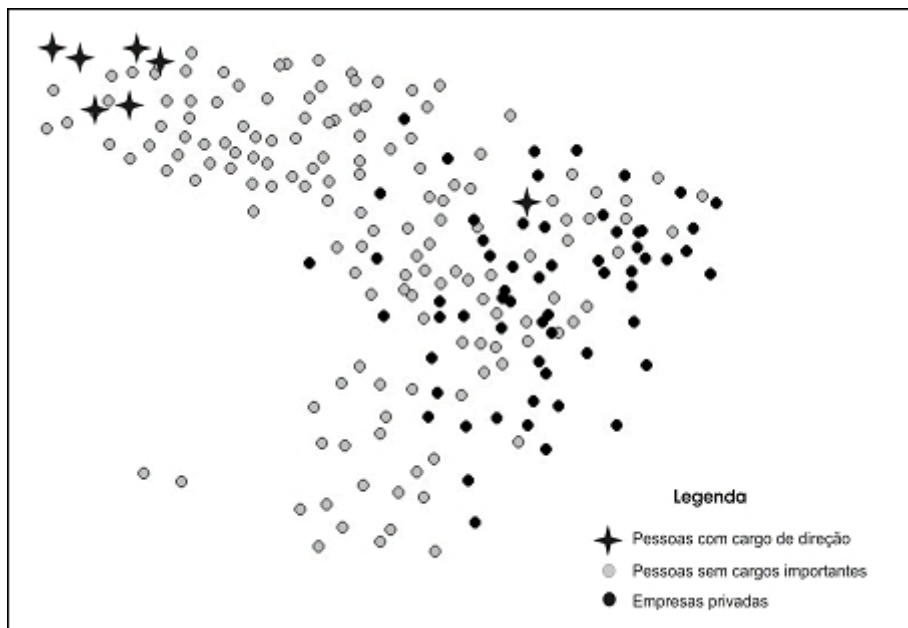
Ora, como vimos anteriormente a rede paulistana apresentava grande proximidade com o campo da direita em nível local, e os administradores de esquerda tentaram neutralizar a rede no funcionamento da política, trazendo de fora da comunidade quase todos os ocupantes de cargos importantes e os conectando de forma pontual à rede. Assim, a ausência de influência das posições na rede sobre as vitórias em licitações em governos de esquerda estão nos informando, na verdade, do sucesso da estratégia desses governos de neutralizar os gestores de direita que exerciam a hegemonia na comunidade. Como já tive oportunidade de frisar na primeira seção, as redes influenciam os resultados, mas as escolhas e as estratégias dos atores também importam.

Uma forma de visualização gráfica desse resultado confirmado estatisticamente é a observação dos sociogramas a seguir. A figura apresenta os sociogramas dos governos Covas e Pitta com os vínculos ocultados e empresas privadas e diretorias indicadas. Os técnicos correspondem aos pontos mais claros, as empresas aos pontos pretos e os ocupantes de cargos importantes em uma dada gestão são apresentados como estrelas. Como podemos ver, em governos de direita as diretorias se encontram nas regiões da rede ocupadas preferencialmente pelas empresas privadas, enquanto em governos de esquerda os ocupantes de cargos importantes se encontram fora dessa região da rede e, portanto, longe das empresas na comunidade. Os demais governos seguem o mesmo padrão.

**Figura 4: Diretorias e empresas – São Paulo**



## Erundina



Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

### A guisa de conclusão: o tecido do Estado, projetos e instituições

Vimos ao longo do artigo alguns avanços importantes para a compreensão do Estado e de sua política trazidos pela análise de redes. De uma forma geral, a metodologia nos conduz para além da simples consideração de que o Estado é composto por atores, permitindo inseri-los em seus contextos relacionais específicos. O conjunto desses padrões conforma o que denominei de **tecido do Estado**, elemento fundamental para a compreensão dos processos políticos ligados ao Estado e a suas políticas.

Pudemos observar que esse tecido tem efeitos diferenciados nas dinâmicas políticas dependendo dos padrões de relações, dos desenhos institucionais e das estruturas de poder presentes em cada caso. Em termos mais abstratos, temos a associação complexa entre três tipos de estruturas sociais – relacionais, institucionais e de poder – produzindo impactos sobre a política e se influenciando mutuamente.

No que diz respeito especificamente à estrutura relacional – ou em nosso caso à tessitura do Estado – as evidências apresentadas sugerem que as redes estruturam o Estado internamente de maneira fortemente dependente da trajetória, mas também associada às escolhas políticas dos atores mais importantes. Nesse contexto, as relações pessoais são importantíssimas mas, ao contrário do que se afirma usualmente, podem ser as unidades básicas de processos de construção institucional. As relações agregam pessoas e entidades, levando à constituição de grupos que polarizam as disputas políticas no interior do Estado. Esses grupos se associam com os detentores do poder institucional de forma

negociada, fornecendo **poder posicional** – imprescindível para a gestão do Estado e para a implementação de políticas – em troca de poder oriundo da investidura dos cargos. As formas que essa negociação toma em cada caso particular podem variar muito dependendo da estrutura de poder e dos formatos institucionais presentes, mostrando que dada uma mesma estrutura relacional pode ter resultados muito diferentes quando associada a estruturas de poder e institucionais diversas. Voltarei a esse ponto mais adiante.

Por outro lado, o tecido do Estado também estrutura a relação entre os campos do público e do privado, explicando uma parte importante da sua **permeabilidade**. Essa parece ser muito mais complexa, resiliente e produto do acaso do que visões instrumentalistas anteriores permitiam sustentar. Isso não equivale a dizer que essa estrutura defina os resultados, embora os constranja e os condicione. Como vimos, as escolhas políticas importam, e as estratégias dos ocupantes dos principais cargos institucionais influenciam a maneira pela qual a permeabilidade ocorre, mantidas as demais condições institucionais e políticas.

Dois outros elementos que de alguma forma perpassam todos os achados de pesquisa apresentados ao longo do artigo devem ser acrescentados nessa conclusão. Refiro-me primeiramente à relação entre as redes e a implantação dos projetos políticos, ou os conteúdos concretos das ações do Estado. Se por um lado há preferências de política e/ou projetos que saem do processo eleitoral, por outro as políticas devem ser implementadas no dia-a-dia do funcionamento das organizações. Na sua implantação, os processos podem sofrer a influência das redes, seja pela necessidade de implantá-los, seja pela existência de projetos e preferências de políticas de setores da burocracia. Isso tende a acontecer de forma mais ou menos intensa dependendo da estrutura de poder, da conformação da rede da política e do formato institucional das agências estatais com ela envolvidas. Os primeiros dois elementos já foram discutidos fartamente ao longo do texto, mas o terceiro merece ainda um último destaque nessa conclusão.

A comparação dos dois casos estudados sugere que as redes tendem a apresentar maior importância e a influenciar mais fortemente as políticas quando as organizações estatais envolvidas são mais insuladas. No caso do Rio de Janeiro, onde a política era implementada por uma empresa estatal com estrutura de carreira e receitas próprias, a relação entre os detentores do poder institucional e os grupos no interior da rede tendeu a ser de maior negociação. No caso de São Paulo, onde as políticas eram implementadas por um órgão da administração direta, sem insulamento ou espírito de corpo e com intenso padrão de migração para fora e para dentro, o desenho organizacional enfraquecia a rede, e os projetos tendiam a ser emanados muito mais fortemente de fora da comunidade de políticas. Considerando o raciocínio, poderíamos especular que a estratégia dos governos

de esquerda de isolar os grupos hegemônicos da rede paulistana seria muito menos bem sucedida se o formato institucional desse maior força à comunidade. Assim, em organizações mais insuladas os projetos a serem implantados tendem a dialogar mais com os defendidos pelos grupos da comunidade no interior da rede, e em órgãos mais abertos as políticas implantadas tendem a expressar mais fortemente os projetos vindos de fora.

## Bibliografia

- ARRETCHE, Marta. (org.) (2003), "Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 51.
- BREIGER, Ronald. (1974), "The duality of persons and groups". In: *Social Forces*. No 53.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1974), "A questão do Estado no Brasil". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, No abril.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1970), "Planejamento e política: os anéis burocráticos". In: Lafer, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo Ed. Perspectiva.
- DAHL, Robert. (1961), *Who Governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- DAVIS, Mike. (1992), *A cidade de quartzo: escavando o futuro em Los Angeles*. São Paulo: Scrita Ed.
- DOMNHOFF, William. (1979), *The powers that be: process of ruling-class domination in America*. Nova York: Vintage Books.
- ELSTER, Jon. (1994), *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- EMIRBAYER, Mustafa. (1997), "Manifesto for a relational sociology". In: *American Journal of Sociology*. Vol 103, No 2.
- FIGUEIREDO, Argelina. (1993), *Democracia ou reformas?* Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GRANOVETTER, Mark. (2000), *A theoretical agenda for economic sociology*. Artigo obtido no site [http://ist-socrates.berkeley.edu/~iir/culture/papers/Granovetter01\\_03.pdf](http://ist-socrates.berkeley.edu/~iir/culture/papers/Granovetter01_03.pdf).
- HAM, Christofer. (1993), *The policy process in the modern capitalist state*. Nova York: Harvester Wheatsheaf.
- HUNTER, Floyd. (1953), *Community power structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- JOHNSON, Richard. e WICHERN, Dean. (1992), *Applied multivariate statistical analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- KNOKE, David. (1990), *Political networks: the structural perspective*. New York: Cambridge University Press.
- LAUMMAN, Edward e KNOKE, David. (1987), *The organizational state: social choice in the national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- MANN, Michael. (1992), "O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados". In: Hall, J. (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago.
- MARQUES, Eduardo. (1997), "Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". In: *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, No 43.
- MARQUES, Eduardo. (2000), *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.
- MARQUES, Eduardo. (2003), *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume.
- MARTINS, Luciano. (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- MIGDAL, Joel; KOHLI, Atul. e SHUE, Viviane. (1994), *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOLLENKOPF, John. (1992), *A Phoenix in the Ashes: the rise and fall of the Koch Coalition in New York City Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- NUNES, Edson. (1985), "Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia do Brasil contemporâneo". In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 28, No 3.
- NUNES, Edson. (1997), *A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Enap.
- PADGETT, John. e ANSELL, Christopher. (1993), "Robust action and the rise of the Medici: (1400-1434)". In: *American Journal of Sociology*. Vol. 98, No 6.
- PRZEWORSKI, Adam. (1990), *The State and the economy under capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- SADER, Edson (1988), *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra.
- SCHNEIDER, Ben. (1991), *Politics within the State: elite bureaucrats & industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCOTT, John. (1992), *Social Network analysis*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- SKOCPOL, Theda. (1985), "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SKOCPOL, Theda. (1992), *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- SOUZA, Celina. (2003), "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 51.
- STEINMO, Sven.; THELEN, Kathleen. e LONGSTRETH, Frank. (1992), *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TILLY, Charles. (1992a). *Big structures, large processes and huge comparisons*. Nova York: Russel Sage Foundation.
- TILLY, Charles. (1992b), "Prisoners of the State". In: *Historical sociology*, No 133.
- WASSERMAN, Stanley. e FAUST, Katherine. (1994), *Social network analysis: methods and applications*. Structural Analysis in the social sciences. Vol 8. Cambridge: Cambridge University Press.