

2

Pós-democracia ou Complexa Partilha de Poder? Redes de políticas públicas na Alemanha*

Volker Schneider

Uma das várias escolas de pensamento sobre redes de políticas públicas enfatiza a perspectiva de governança desse novo fenômeno político (para uma revisão, cf. Boerzel, 1998). Em seu sentido mais amplo, “governança é a produção de ordem social, bens coletivos ou resolução de problemas por meio de intervenção política e social intencional, seja por decisões autoritárias (governança hierárquica), seja pelo estabelecimento de arranjos autônomos” (Schneider, 2004: 31).

Uma característica fundamental desse processo é que o envolvimento dos atores políticos e a interação entre eles não se restringem apenas a instituições governamentais, mas também incluem agentes privados, tais como associações empresariais, sindicatos e organizações da sociedade civil, empresas privadas e organizações científicas. Outro aspecto fundamental dessa perspectiva é que a governança é focalizada em sistemas de regras institucionais e mecanismos de processos descentralizados, o que contrasta fortemente com a tomada de decisões puramente hierárquica (Mayntz, 2003). Interação entre público e privado, ajuste mútuo, coordenação horizontal e arranjos institucionais muitas vezes informais são características fundamentais. Em poucas palavras, redes de políticas públicas levam à descentralização dos processos de políticas públicas.

* A versão em inglês deste texto foi publicada em livro como SCHNEIDER, V. Towards post-democracy or complex power sharing? Environmental policy networks in Germany. In: SCHNEIDER, V. & EBERLEIN, B. (Eds.). *Complex Democracy: varieties, crises, and transformations*. Berlin: Springer, 2015. Traduzido por Otacílio Nunes.

No debate recente, repetidamente se tem evidenciado uma deficiência crucial dessa abordagem: perspectivas despolitizadas de resolução de problemas tecnocráticos e de pura eficiência predominam com frequência, em detrimento das dimensões políticas dos problemas e conflitos societários. Questões críticas relacionadas às estruturas de poder e a déficits democráticos são facilmente descartadas. Mas a cegueira em relação à dimensão do poder não é uma característica típica da pesquisa sobre rede de políticas públicas, pelo menos não em sua orientação quantitativa. Ao contrário! Muitas das primeiras análises de rede em sociologia e ciência política foram particularmente inspiradas pela pesquisa das estruturas de poder. Durante as décadas de 1970 e 1980, muitos estudos tentaram descobrir relações de poder e dominação por meio de novas técnicas de análise estrutural. Seu objetivo era desvendar estruturas de elite e círculos de influência internos para revelar desigualdades políticas e deficiências democráticas (para uma excelente revisão, cf. Knoke, 1993).

Neste capítulo procuro revitalizar a perspectiva de estrutura de poder e vinculá-la a dois outros campos do discurso das ciências sociais: em primeiro lugar, ao debate sobre a pós-democracia em sociologia política (Crouch, 2004); em segundo lugar, ao debate sobre padrões de democracia e de partilha de poder em política comparada (Lijphart, 2012, 2007; Norris, 2008). Ao passo que na última perspectiva se enfatiza uma grande variedade de sistemas políticos democráticos e as estruturas correspondentes de distribuição de poder, na primeira se afirma que o atual desenvolvimento político-econômico levaria a uma erosão das estruturas democráticas. Utilizo ambos os quadros de referência para verificar a hipótese da pós-democracia dentro do contexto alemão de formulação de políticas públicas.

Desenvolvo o texto em três etapas. Na próxima seção delinheiro brevemente o debate sobre pós-democracia e pós-parlamentarismo. Em seguida faço uma análise empírica de redes de políticas na Alemanha no início da década de 1980 e na década de 2010. Interpreto e avalio os resultados dessa análise nas perspectivas da estrutura de poder e da partilha do poder. Concluo o capítulo com um resumo e uma perspectiva.

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AMPLIAÇÃO OU EROSION DA POLÍTICA DEMOCRÁTICA?

Em uma das primeiras revisões da literatura sobre redes de políticas, concebi, junto com Kenis, redes de políticas públicas como um novo arranjo estrutural na formulação de políticas públicas que refletia mudanças na relação entre Estado e sociedade com uma tendência à desierarquização, descentralização e informalização do processo de formulação de políticas públicas:

O surgimento delas é resultado do predomínio de atores organizados na formulação de políticas, da participação excessiva, da fragmentação do Estado, do ofuscamento das fronteiras entre o público e o privado etc. Redes de políticas públicas tipicamente lidam com problemas de políticas que envolvem tarefas políticas, econômicas e técnicas complexas e interdependência de recursos, e, portanto pressupõem uma quantidade

significativa de *expertise* e outros recursos políticos especializados e dispersos. Redes de políticas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados. (Kenis & Schneider, 1991: 41)

As principais arenas das políticas públicas, os lugares onde os conflitos são mediados e ocorre a negociação das opções de políticas são não apenas as comissões parlamentares, mas em grande medida também órgãos institucionais informais (comitês administrativos e grupos de trabalho, mesas-redondas, fóruns de organizações da sociedade civil etc.), nos quais múltiplos agentes privados (grupos de interesse, grandes corporações, empresas de *lobby* etc.) também estão envolvidos (para uma ênfase em arranjos informais, cf. também Czada, 2015, e Pollack, 1996).

Uma vez que muitas dessas constelações marginalizam o setor partidário-parlamentar, alguns estudiosos chamaram esses fenômenos de arranjos pós-parlamentares em que a política migra das instituições constitucionais (Richardson & Jordan, 1979; Benz, 1998; Burns & Andersen, 1996). Já no final da década de 1970 e no início da de 1980, Claus Offe lamentava que na política contemporânea as decisões na formulação de políticas públicas não fossem realmente tomadas nas instituições ou com procedimentos legalmente designados, “mas em um grande número de caminhos secretos, desvios e estradas secundárias não planejados institucionalmente” (Offe, 1982: 15).¹

Nos últimos anos, as tendências de crise da democracia moderna foram criticadas por uma série de filósofos e cientistas sociais (para uma revisão recente da variedade de abordagens, cf. Jochem, 2013). Um dos críticos mais proeminentes é Colin Crouch (2004), com seu diagnóstico de “pós-democracia” nas democracias capitalistas avançadas. O prefixo “pós” indica uma inversão da tendência de desenvolvimento democrático que Crouch descreve usando o padrão de uma parábola (cf. também Crouch, 1999).

Durante o século XX, a democracia ampliou e aprofundou a participação em especial da classe operária, não só no que diz respeito aos *inputs* para as políticas públicas (tomada de decisão, formulação de políticas públicas), mas também do lado dos *outputs* das políticas públicas. Os sindicatos foram parceiros importantes dos decisores estatais e das associações empresariais na formulação de políticas públicas. Políticas de bem-estar social, política econômica keynesiana e relações industriais institucionalizados contribuíram para maior participação das classes baixas no bem-estar econômico. Esse compromisso histórico entre a economia capitalista e a população trabalhadora chegou ao fim nas décadas de 1960 e 1970, o vértice do padrão de desenvolvimento parabólico. O ponto de virada foi a crise do petróleo, com o subsequente declínio do keynesianismo. A decadência pós-democrática teve início e se acelerou na década de 1980 mediante a desregulamentação e a globalização dos

¹ Traduzido do original para o inglês por Volker Schneider.

mercados financeiros. Seus principais efeitos foram o desmantelamento do Estado de bem-estar social e a marginalização dos sindicatos.

Do lado dos *inputs* da política democrática esse processo leva ao declínio da participação política dos cidadãos e das organizações não econômicas. Ela se degradou em “democracia liberal”, um conceito influenciado pelos Estados Unidos durante o pós-guerra, em que as eleições se tornaram o principal modo de participação de massa e as políticas públicas eram decididas apenas por uma pequena elite democrática.

Desde o final do século XX Crouch concebe o surgimento de um novo e reduzido modelo de democracia a que chamou de “pós-democracia”:

Nesse modelo, embora as eleições certamente existam e possam mudar governos, o debate eleitoral público é um espetáculo rigidamente controlado, gerido por equipes rivais de profissionais especializados nas técnicas de persuasão, e considerando uma pequena gama de temas selecionados por essas equipes. A massa de cidadãos desempenha um papel passivo, inativo, até apático, respondendo apenas aos sinais que recebem. Por trás desse espetáculo do jogo eleitoral, a política é realmente moldada de forma privada pela interação entre governos eleitos e elites que esmagadoramente representam interesses empresariais. (Crouch, 2004: 5)

Facetas importantes dessa nova estrutura da política são também mudanças estruturais importantes dentro da atividade empresarial. Crouch salienta a crescente influência de grandes corporações em detrimento das associações empresariais tradicionais. Na interação entre governo e empresas, as posições das empresas individuais tornaram-se gradativamente mais importantes do que as associações empresariais e de empregadores. Os governos ficaram cada vez mais dependentes de seu conhecimento e de outros importantes recursos de políticas públicas (Crouch, 2004).

Embora a pós-democracia pareça representar uma tendência geral na perspectiva de Crouch, ele, no entanto, vê uma série de variações específicas de cada país. O padrão de ascensão e declínio é visto mais claramente na Grã-Bretanha e na Austrália. Em outros países, como os da Escandinávia, a ascensão teria sido semelhante, mas o declínio foi muito menos acentuado. A Alemanha é vista como uma retardatária no desenvolvimento da democracia: ela “não embarcou na gestão da demanda keynesiana até o final da década de 1960, mas teve relações industriais fortemente institucionalizadas e, afinal, um Estado de bem-estar social forte” (Crouch, 2004: 8).

Nas seções seguintes essa hipótese desenvolvimentista de Crouch será testada no que diz respeito à formulação da política ambiental na Alemanha. A perspectiva por ele enunciada nos permite postular as seguintes perguntas:

- Há um declínio na participação e na influência dos sindicatos nos últimos trinta anos?

- Os atores empresariais e os lobistas a eles relacionados têm mais influência hoje do que no início da década de 1980?
- As grandes empresas individuais são agora mais influentes em detrimento de organizações empresariais na forma de associações empresariais e de empregadores?

O ponto de vista de Crouch é fortemente influenciado por uma perspectiva bastante estreita de relações industriais, em que a política é em grande parte moldada pelo conflito entre trabalho e capital, e outras clivagens políticas e sociais são insignificantes. Outros atores políticos, como instituições científicas, o movimento ambientalista e outras organizações da sociedade civil desempenham apenas um papel limitado nessa visão de mundo.

COMPARANDO REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ALEMANHA

Examinarei nesta seção a teoria do desenvolvimento da democracia de Crouch mediante uma comparação entre duas redes de formulação da política ambiental na Alemanha. Analisarei as interações entre atores políticos relevantes em duas áreas de políticas públicas em que surgiram questões que foram consideradas de importância primordial em suas respectivas décadas. Os tópicos são o controle de produtos químicos na década de 1970 e início da de 1980 e a mudança climática no final da década 2000 e início da de 2010. Assim como a mudança climática e o aquecimento global são atualmente concebidos como um problema de política a longo prazo, cuja solução é considerada decisiva para a sobrevivência humana (Schneider, Malang & Leifeld, 2013), também a “intoxicação do mundo” por produtos químicos não controlados foi uma espécie de tópico da destruição universal na década de 1970. O livro *Primavera Silenciosa* (1962), de Rachel Carson, que teve muita influência no movimento ambientalista americano, resume muito apropriadamente o estado de espírito nesse momento.

O controle de produtos químicos nas décadas de 1970 e 1980

A questão política da regulamentação de produtos químicos surgiu durante a década de 1970, quando se percebeu que muitas das quase cem mil substâncias químicas que circulavam no cotidiano eram comprovadamente prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente. A maioria dos países industriais reconheceu que o enorme problema dos produtos químicos tóxicos só poderia ser controlado por uma regulamentação mais rigorosa. A partir do fim da década de 1960, muitos países industriais desenvolveram programas de controle de produtos químicos que estabeleciam o exame *ex ante* e procedimentos de teste para substâncias químicas. A Suíça foi um precursor no final da década de 1960, o Japão, a Suécia e os EUA fizeram o mesmo durante a década de 1970, e posteriormente essa política se difundiu para todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE) e da Comunidade Europeia (CE) (Brickman, 1985). Na República Federal da Alemanha, a legislação começou no final de 1970 e foi fortemente influenciada por iniciativas da OCDE e da CE. Em 1980, isso levou à adoção, naquele país, de uma lei para a proteção contra substâncias perigosas, que regulava as condições em que novos produtos químicos podem ser introduzidos no mercado. É muito difícil avaliar essa lei em termos do produto ou resultado da política democrática, mas, do lado dos *inputs*, podemos usar a análise relacional para desvendar as estruturas de poder no processo das políticas públicas.

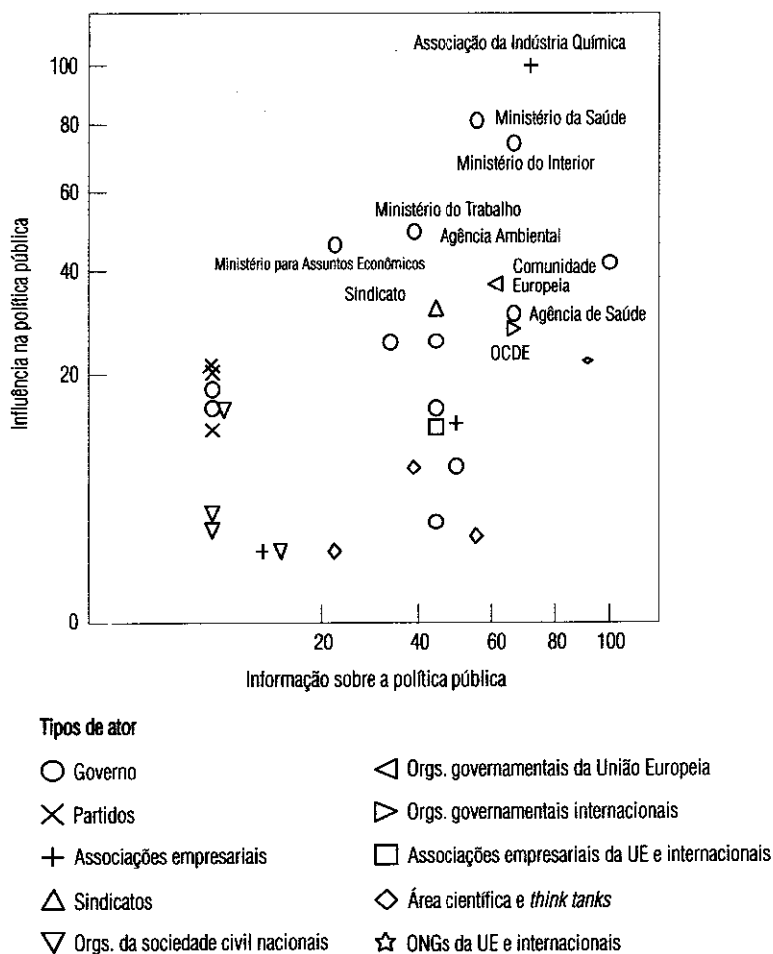
Sobre esse processo de formulação de políticas, coletamos dados categóricos e relacionais sobre diferentes atores políticos que estavam envolvidos no processo de formulação da política. Para especificar os limites desse conjunto de atores, usamos métodos tradicionais de pesquisa de elites, como coleta de dados por meio de questionários padronizados e entrevistas com especialistas. Em um primeiro passo, identificamos os atores políticos com base na “abordagem posicional”, ou seja, foram selecionadas organizações de vários setores institucionais, que poderiam ter sido mais afetadas pelo problema químico, com base em manuais sobre organizações públicas e listas de *lobby*. Além disso, utilizamos análise documental de publicações da imprensa e documentos governamentais. Esse procedimento produziu uma lista geral de aproximadamente noventa organizações que em um passo seguinte, com o auxílio de entrevistas com especialistas, foram reduzidas às 47 organizações mais importantes. No inverno de 1984-85, abordamos essas organizações com um questionário padronizado. Apenas quarenta delas puderam ser entrevistadas com êxito.

Apesar de neste estudo termos analisado um amplo conjunto de relações, no contexto de teste da hipótese da pós-democracia só estaremos interessados em relações que representam aspectos relevantes da estrutura de poder no processo de políticas públicas, isto é, a reputação de influência e a troca de informações. A reputação de influência pode ser entendida como um conceito somatório que integra diferentes dimensões do poder: a instrumental, a relacional e a estrutural. O poder instrumental implica controle intencional de um ator sobre outro ator, o poder relacional surge da dependência e o poder estrutural envolve forças ambientais mais difusas que privilegiam ou constroem atores *vis-à-vis* outros. O poder, portanto, foi medido como reputação de influência, pedindo-se aos entrevistados que assinalassem organizações em uma lista de atores de políticas públicas que eles consideravam particularmente influentes no processo legislativo. A posição dos agentes como fontes de informação pode ser considerada uma medida das “relações de dependência” (Emerson, 1962) e, portanto, um aspecto do poder relacional. Para avaliar as relações de troca de informações, perguntamos aos entrevistados de que organizações eles recebiam informação científica especializada sobre o tema analisado.

Descrevemos os resultados dessas análises em dois diagramas. As posições de centralidade dos diferentes atores na política pública no que diz respeito à reputação de influência e troca de informações são retratadas na Figura 1. A posição no

eixo X representa a frequência com que uma organização foi mencionada como fonte de informação. O eixo Y representa o grau ponderado de reputação de influência. Uma vez que os vários atores diferem em sua atribuição de reputação de influência em relação a outros atores (alguns veem apenas 5% e outros veem 40% como particularmente influentes!), assumimos que o “valor da reputação de influência” é uma função de sua escassez. As diferentes atribuições de influência que os entrevistados dão aos atores da política pública foram, assim, divididas pelo número de atores que um entrevistado considerava influentes. Para ambos os eixos, os valores são expressos como porcentagem dos valores máximos (com eixos transformadas para a potência de 0,5 por causa da distribuição heterocedástica).

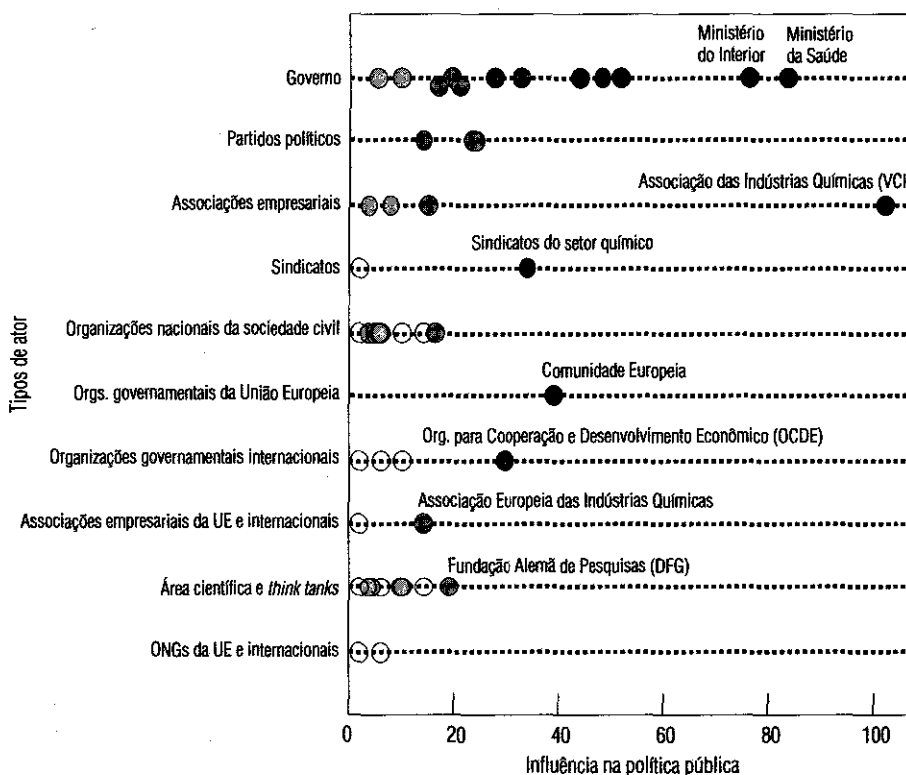
Figura 1 - Posições de poder de agentes de políticas na rede de políticas de controle de produtos químicos



Os diferentes símbolos no gráfico de dispersão indicam as várias categorias de ator. Curiosamente, os mais influentes e mais centrais nesse diagrama são a associação empresarial da indústria química (VCI) e o sindicato desse setor econômico – a German Chemistry, Paper and Ceramics Union (IGCPK) –, que são ainda mais influentes do que a maioria dos agentes governamentais. Agentes parlamentares ou “constitucionais” como os partidos e a câmara baixa, o *Bundesrat*, como representante dos interesses dos estados alemães, têm importância apenas secundária. Empresas individuais parecem não desempenhar nenhum papel nesse quadro. O movimento ambientalista e suas diversas organizações da sociedade civil ocupam posições apenas periféricas.

A Figura 2 permite olhar mais atentamente para as várias categorias de agente que foram consideradas mais relevantes nessa rede de política pública. O diagrama de pontos exibe a reputação de influência de atores nas diferentes categorias e nomeia os mais importantes.

Figura 2 – Tipos de ator e sua influência



Em uma primeira análise, interpretei essa configuração como um processo corporativo de formulação de políticas, em que as opções mais importantes da política pública foram moldadas por arranjos de negociação entre governo, empresas (a mais

importante associação da indústria) e o sindicato do setor de produtos químicos (para uma análise recente, cf. Leifeld & Schneider, 2012 e Schneider, 1985, 1990). O complexo partidário-parlamentar só desempenhou um papel periférico. Uma interpretação na perspectiva de Colin Crouch o descreveria como uma constelação típica de formulação de políticas no período de maior florescimento da democracia, um pouco antes da tendência de reversão pós-democrática. Na próxima seção, veremos como o processo político e de formulação de políticas ambientais mudou cerca de trinta anos depois, e de que modo esse arranjo difere e, possivelmente, combina com o diagnóstico da pós-democracia.

Política climática na década de 2010

A principal questão ambiental desde o início do século XXI é, sem dúvida, o aquecimento global, e a principal estratégia política para lidar com esse megaproblema é geralmente chamada de “política climática”. Na Alemanha, essa questão surgiu pela primeira vez durante a década de 1970 e tornou-se mais institucionalizada após a catástrofe de Chernobyl, em 1986. Um ano depois, o chanceler Kohl declarou-a um dos problemas ambientais mais urgentes do mundo, e no mesmo ano uma comissão parlamentar sobre a proteção da atmosfera foi criada no *Bundestag* alemão. A partir desse momento a Alemanha foi um precursor mundial e europeu nesse setor de política. Ela iniciou vários programas e medidas regulatórias. No final da década de 1990 introduziu uma reforma fiscal ecológica e em 2000 lançou um programa nacional de proteção do clima. Poucos anos depois aderiu ao Protocolo de Kyoto e em 2008 iniciou um programa integrado de energia e clima que incluía vários pacotes. Desde essa época a fusão de política energética e climática é uma característica importante da formulação da política alemã nesse campo.

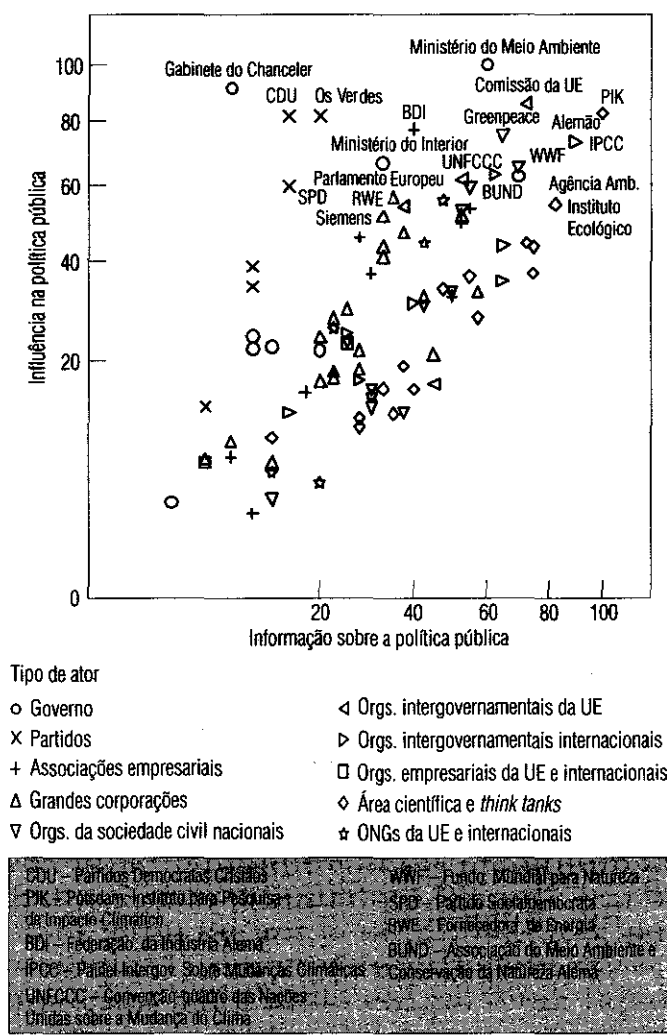
A maioria dos estudiosos de questões políticas e sociais concorda que a Alemanha utiliza um estilo de políticas muito inclusivo e baseado em consenso, o qual muito provavelmente contribuiu para uma percepção precoce desse problema e para a definição da agenda na Alemanha (Schneider *et al.*, 2013; Schneider & Ollmann, 2013; Weidner & Eberlein, 2009; Weidner & Mez, 2008).

Além disso, esse processo de política pública foi estudado com métodos analíticos de rede de um modo bastante semelhante àquele como o processo da política de controle químico fora analisado, embora a delimitação do conjunto de atores tenha sido feita de maneira um pouco diferente. Neste caso, em um primeiro passo utilizamos a análise de conteúdo de mídia para identificar os atores políticos mais relevantes. Dessa maneira obtivemos uma lista de 75 organizações. Em um segundo passo, de forma semelhante à estratégia de delimitação do estudo de produtos químicos, também usamos amostragem pela bola de neve para ampliar a lista de atores. Pedimos aos parceiros entrevistados que acrescentassem à lista aquelas organizações que, de acordo com o ponto de vista deles, estavam faltando nesse contexto. Com esse procedimento foram acrescentadas sete organizações. No fim, entrevistamos cinquenta

organizações de nível nacional; no entanto, para além desses agentes domésticos, também coletamos dados sobre 42 organizações internacionais no *survey*. A rede de política transnacional na política climática inclui, portanto, 92 atores.

Embora a comparabilidade entre a rede de política climática e a rede de controle químico não seja perfeita por causa de pequenas diferenças metodológicas e contextuais, contrastar as duas configurações relacionais dá uma percepção interessante sobre a mudança de posições-chave no processo de elaboração de políticas nos últimos trinta anos. Algumas diferenças podem ser acidentais, mas a maioria é sistêmica e, portanto, muito provavelmente relacionada a transformações dentro do sistema político alemão.

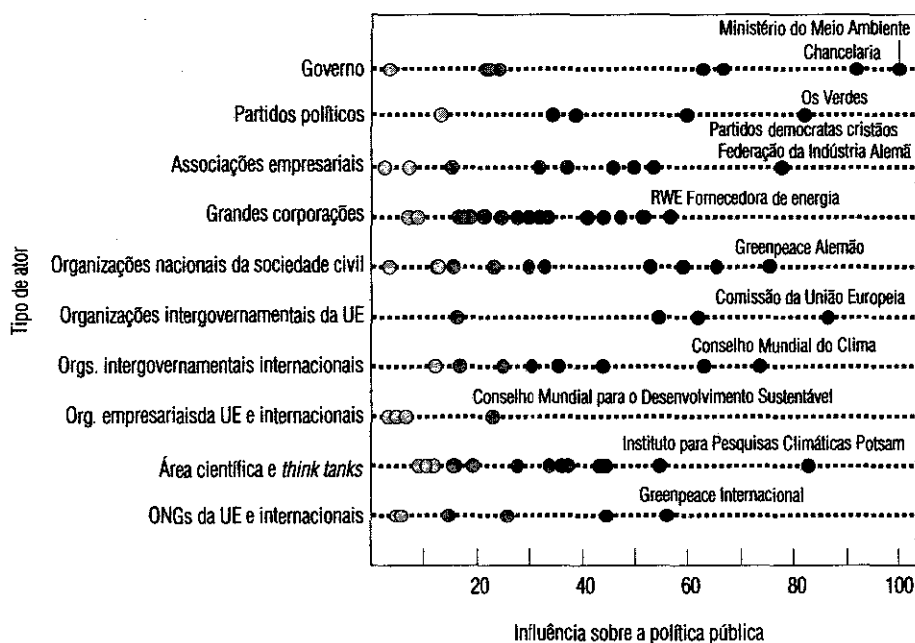
Figura 3 – Posições de poder dos atores na rede de política climática



Da mesma forma que no caso do controle de produtos químicos, analisamos os dados sobre reputação de influência e troca de informação. Os resultados dessa análise são retratados na Figura 3, em que o eixo Y no diagrama de dispersão mostra as posições dos atores no que diz respeito à reputação de influência, e o eixo X indica a centralidade dos atores em relação às suas posições como fontes de informação. Em ambos os casos, os valores são expressos como porcentagem dos valores máximos (com eixos transformados para a potência de 0,5). Os valores máximos são atingidos pelo Ministério do Meio Ambiente no que diz respeito à reputação de influência, e pelo Instituto Potsdam para Pesquisa do Clima (PIK) no que diz respeito à centralidade em relação à informação. Outras posições elevadas em reputação de influência são atribuídas ao Gabinete do Chanceler e à Comissão Europeia, aos partidos CDU (democratas cristãos) e Verde, ao Greenpeace e ao Conselho Mundial do Clima (IPCC), e por último, mas não menos importante, à principal associação patronal da indústria do país, a Federação da Indústria Alemã (BDI).

A Figura 4 mostra a distribuição de reputação de influência dentro das diferentes categorias de atores. Em cada categoria os agentes mais influentes são indicados. Dentro do governo alemão, são o Ministério do Meio Ambiente e o Gabinete do Chanceler. Entre os partidos, são os democratas cristãos (CDU) e o Partido Verde. Do lado das empresas, há algumas associações envolvidas – a mais importante é a BDI –, mas em maior número grandes corporações individuais. As mais influentes nesta última categoria são a fornecedora de energia RWE e a Siemens. Entre as organizações da sociedade civil, a filial alemã do Greenpeace é estimada como a mais influente. No contexto da União Europeia, a Comissão Europeia e, no âmbito do sistema das Nações Unidas, o IPCC recebem a maioria dos votos quanto à influência. Dentro do grupo de associações empresariais internacionais, o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD) é considerado a mais importante. O ator mais influente na área científica é o Instituto Potsdam para a Pesquisa do Clima (PIK), e a organização não governamental internacional mais influente é o Greenpeace International.

Figura 4 – Tipos de ator e sua influência



É espantoso que nenhum sindicato alemão tenha tido importância na rede da política climática. Essa observação certamente apoia a hipótese da pós-democracia de Colin Crouch. Além disso, o grande número de empresas individuais que participaram diretamente no processo das políticas é surpreendente, em forte contraste com a rede de produtos químicos, em que as empresas não estavam diretamente envolvidas. Naquela época, todas as empresas utilizavam exclusivamente a VCI como canal para a intermediação de interesses. No entanto, ao contrário das expectativas de Crouch, as organizações empresariais ainda são jogadores importantes no jogo da política pública, e muitos outros atores, como partidos, organizações internacionais, a área científica e organizações do movimento ambientalista, são também atores importantes.

Em suma, a rede da política climática parece claramente muito mais pluralista do que a rede de regulação de produtos químicos. Seria muito difícil reduzi-la apenas ao Executivo, algumas empresas multinacionais e um grupo de empresas de *lobby*. Como vimos, toda uma gama de atores muito diferentes apareceu no campo do jogo político. Não seria, portanto, muito plausível atribuir à rede da política climática da década de 2010 uma qualidade democrática inferior à da rede de produtos químicos da década de 1970, mesmo que na primeira o sindicato desempenhe um papel apenas periférico. No fim das contas, o modelo de Crouch permanece excessivamente preso à perspectiva estreita da pesquisa de relações industriais, ignorando, em grande medida, a diversidade e a complexidade da democracia moderna. Na próxima seção,

tentarei dar uma interpretação mais convincente sobre as estruturas de poder no processo de formulação de políticas alemão.

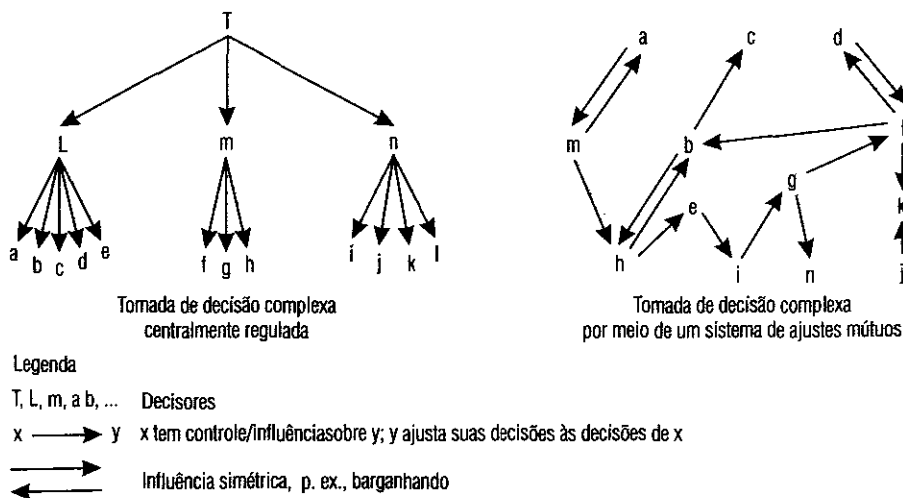
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ARRANJOS COMPLEXOS DE PARTILHA DE PODER

Sistemas de políticas públicas que são organizados de forma semelhante à de uma rede são configurações políticas desierarquizadas, descentralizadas e, em grande medida, informais e nas quais a formulação de políticas é menos o resultado do poder instrumental exercido por uma ou poucas organizações, e mais uma constelação de atores heterogênea e pluralista.

Redes de políticas correspondem ao “sistema de ajuste mútuo” que Charles Lindblom descreveu em seu livro seminal *The Intelligence of Democracy* (1965), em que dependência mútua, poder relacional e negociação cumprem importante papel na elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse livro, Lindblom contrastou um “sistema de tomada de decisão complexo regulado centralmente” com um sistema de “tomada de decisão complexo por meio de ajuste mútuo” (ver Figura 5).

Alguns anos depois, Stephen Brams (1968) usou o esquema de Lindblom e tipificou a primeira configuração como “hierarquia”, e usou o sistema de ajuste mútuo e configurações mistas para estudar a concentração de poder em sistemas políticos. Embora, nesse estudo, se tenha concentrado em métodos de medição para operacionalizar estruturas de poder, Brams (1968: 462) ressaltou que já no “nível conceitual, a identificação de diferentes tipos de sistema de tomada de decisão, e as estruturas de poder associadas com cada um deles, tem valor heurístico considerável”.

Figura 5 - Hierarquia e rede na tomada de decisão



Fontes: Lindblom (1965: 26); Brams (1968: 462).

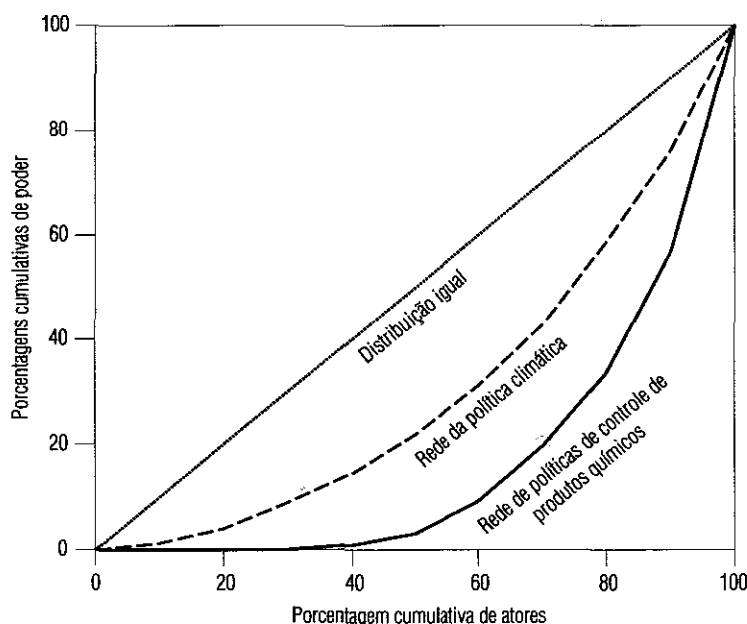
Quase três décadas depois, Fritz Scharpf usou a mesma dicotomia hierarquia *versus* rede para distinguir diferentes arranjos de formulação de políticas públicas e contrastou o modelo clássico de democracia enfatizando “o processo de formulação de políticas unitário por majorias parlamentares legitimadas por meio de eleições gerais” mais “implementação de política pública hierárquica sob o controle de ministros ou executivos politicamente *accountable*”, por um lado, e redes de políticas, por outro, “envolvendo comissões parlamentares semiautônomas e agências burocráticas, interesses organizados e públicos especializados” (Scharpf, 1993: 7-8).

Ambas as configurações sociais têm implicações para a distribuição ou “dispersão de poder” (Coleman, 1974b). O poder em sistemas hierárquicos é mais concentrado do que em sistemas em rede. Nas redes o controle é distribuído de modo mais amplo. No caso extremo de hierarquia, apenas um ator absorve todos os recursos de poder (poder instrumental) ou está em uma posição em que todos os atores são completamente dependentes dele (poder relacional). Embora em sistemas em rede as orientações do ator sejam menos acopladas a relações de comando e controle e muito mais a coordenação, deliberação e negociação (Mayntz, 1993), as redes são ao mesmo tempo estruturas de poder que implicam relações de dependência e constrangimentos estruturais.

Há uma tradição de estudos de rede que tentam medir empiricamente as facetas relacional e estrutural do poder utilizando métodos da análise de redes sociais (Knoke & Yang, 2008; Knoke, 1993). Se seguirmos essa perspectiva geral e usarmos “reputação de influência” como um *proxy* de poder, poderemos medir a concentração ou a dispersão de poder em ambos os sistemas de políticas públicas da mesma forma como os economistas medem a desigualdade de renda ou de riqueza pela curva de Lorenz e pelo coeficiente de Gini. Concentração ou dispersão de poder têm fortes implicações para a hipótese de pós-democracia de Crouch. Se ela fosse verdadeira, seria de esperar que o poder político se concentrasse mais na rede de clima do que na rede de produtos químicos.

A seguir, aplico essa abordagem diretamente às redes de regulamentação dos produtos químicos e de mudança climática. A curva de Lorenz representa parcelas cumulativas de atores de políticas do mais baixo ao mais alto grau de reputação de influência. Se houvesse uma distribuição de influência completamente igual, todos os pontos seriam localizados sobre a linha de 45 graus, e isso resultaria em um coeficiente de Gini de 0, e o extremo de distribuição desigual de poder, em que um ator absorve toda a influência, produziria um coeficiente de Gini de 1,0.

Figura 6 – Concentração e dispersão de poder em redes de políticas públicas



No entanto, como vemos na Figura 6, as duas curvas de distribuição de influência diferem consideravelmente da linha de igualdade, e, surpreendentemente, a rede da política de controle de produtos químicos representa uma estrutura de poder muito mais concentrada do que a rede da política climática. O coeficiente de Gini da rede de produtos químicos é de 0,65, e o da rede de política climática é de 0,38. O poder, medido como reputação de influência, é, portanto, distribuído de forma muito mais igual na rede de política de mudança climática. Contrariando as expectativas da perspectiva da pós-democracia, a atual formulação da política ambiental na Alemanha é, portanto, muito mais aberta e inclusiva, incorporando no processo da política um conjunto muito mais amplo de diferentes atores do que a política ambiental fazia trinta anos antes. Embora seja verdade que os sindicatos estão completamente ausentes desse quadro e muitas grandes empresas individuais agora exercem uma influência considerável, a distribuição de poder na rede da década de 2010 é mais diferenciada do que na rede na década de 1980. Pelo menos nesse domínio de políticas, a linha de conflito entre capital e trabalho foi substituída ou pelo menos sobreposta por outras grandes linhas de diferenciação social e institucional.

Do ponto de vista teórico geral, é útil relacionar as posições de poder de vários atores a linhas específicas de conflito político e diferenciação institucional (Rueschemeyer, 1977). O poder pode ser gerado por dotações de recursos e condições ambientais favoráveis, mas também pela alocação institucional de poder por meio de desenho constitucional. Por exemplo, estruturas federais, sistemas eleitorais

proporcionais, sistemas de grupos de interesse pluralistas e setores de mídia competitivos são mais propensos a causar estruturas de poder descentralizadas e distribuídas do que Estados unitários, votação majoritária e sistemas de grupos de interesse monopolistas, como é enfatizado no debate sobre partilha de poder (Lijphart, 2012, 2007; Norris, 2008).

Em seu livro de referência sobre os padrões de democracia, Arendt Lijphart (2012) identificou duas linhas centrais de diferenciação entre os sistemas políticos democráticos modernos: uma dimensão vertical, que representa a dispersão de poder entre o governo central e as suas subunidades territoriais, e uma dimensão horizontal, de partilha de poder entre, por um lado, o chamado “complexo partido-governo majoritário” e, por outro, atores não majoritários e atores societários. Esta última dimensão se relaciona a atores governamentais como tribunais constitucionais e agências independentes, mas também a organizações privadas que ocupam posições de poder de fato e têm sua parcela da estrutura de poder político em um país. No cenário político de Lijphart, a Alemanha pertence ao grupo de democracias “consensuais” com fortes posições de poder das subunidades territoriais (os *Länder* alemães) e muitos atores não majoritários influentes.

Durante os últimos anos, foram acrescentadas algumas outras dimensões para a categorização das democracias modernas: 1) os graus em que os cidadãos participam diretamente nas decisões políticas por mecanismos de democracia direta, por Adrian Vatter (2009), e 2) os graus de liberdade, por Hanspeter Kriesi (2015). Numa perspectiva de dispersão de poder e partilha de poder, a primeira dimensão adicional pode ser interpretada como mudanças na alocação de poder entre indivíduos e o nível organizacional da política. É uma espécie de restituição do poder político aos indivíduos em sociedades nas quais cada vez mais poder foi concentrado nas organizações durante os últimos cem anos (Coleman, 1974a). Em contrapartida, a dimensão de Kriesi poderia ser interpretada como uma dimensão horizontal clássica, existente há séculos, por um lado, dentro do governo entre poderes separados, em particular o coercitivo e outras instituições do Estado, e, por outro lado, entre o Estado e a sociedade civil em geral, quando o primeiro penetra a última (cf. as dimensões de poder despótico e infraestrutura de Michael Mann, 1984).

A estrutura de poder geral em uma rede de políticas públicas empírica é, portanto, uma configuração complexa em que múltiplas dimensões da partilha de poder são sobrepostas ou sobredeterminadas. Em suma, podemos imaginar múltiplas dimensões verticais e horizontais de dispersão de poder:

Dimensões horizontais

A primeira dimensão horizontal expressa o grau em que sociedades civis povoadas por organizações privadas e associações autônomas existem e participam da elaboração de políticas públicas.

A segunda dimensão horizontal diz respeito a instituições e organizações dentro do governo: posições de poder de partidos, câmaras parlamentares, o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo e a influência relativa de instituições majoritárias e não majoritárias, incluindo também a influência política da administração.

A terceira dimensão horizontal diz respeito à diferenciação entre organizações sociais e políticas gerais e organizações especializadas na produção de conhecimento, apoiada pela tendência à chamada "sociedade da informação", na qual a informação especializada ganha importância crescente.

Dimensões verticais

A primeira dimensão vertical se refere à distribuição de poder entre indivíduos e organizações (partidos de massa, burocracias associativas) nas sociedades modernas.

A segunda dimensão vertical se refere à distribuição de poder entre os níveis e unidades territoriais de uma comunidade política.

A terceira dimensão vertical se refere à distribuição de poder entre atores nacionais e internacionais. Durante as últimas décadas, a globalização e a europeização transferiram mais e mais competências e recursos de poder para organizações e autoridades em nível internacional.

Se dermos uma olhada nas redes de políticas alemãs, a maioria dessas dimensões está presente na população de atores e em sua distribuição de influência e poder políticos. Embora todos os atores sejam organizações, eles representam diferentes interesses estruturais. A diversidade de organizações é baseada em várias linhas de diferenciação estrutural e institucional: atores domésticos *versus* atores internacionais; atores federais *versus* atores regionais; atores públicos *versus* privados; instituições partidárias-governamentais *versus* agências administrativas quase independentes e, por último mas não menos importante, atores econômicos *versus* atores não econômicos. Como uma superposição dessas múltiplas linhas de diferenciação, o sistema de atores no processo de elaboração das políticas ambiental e energética na Alemanha é, portanto, dificilmente redutível à díade de poder de Crouch, constituída apenas da elite empresarial e do Executivo governamental.

CONCLUSÕES

Enfatizei neste capítulo que as redes de políticas representam não só arranjos de governança, mas também estruturas de poder. No entanto, a governança em um contexto de rede implica uma distribuição de poder diferente daquela vigente em processos de elaboração de políticas em configurações hierarquizadas e centradas no Estado. Em uma perspectiva de estrutura de poder, levantei a questão das implicações que o desenvolvimento de redes de políticas tem para a teoria democrática, e também vinculei essa questão ao debate recente sobre pós-democracia. Essa nova vertente da

teoria sobre a “crise da democracia” afirma um declínio qualitativo da democracia nos países capitalistas avançados. A democracia seria reduzida à política eleitoral e os sindicatos se tornariam cada vez mais marginalizados. Desde a década de 1980, a formulação de políticas seria gradativamente reduzida a círculos de elite de funcionários do governo e gestores de grandes corporações.

Testei, aqui, empiricamente, essa hipótese na política ambiental alemã com alguns métodos básicos de análise de redes sociais. Ao comparar duas configurações de rede de políticas em diferentes períodos, verifiquei se as mudanças na estrutura de poder sugeridas pela abordagem pós-democrática realmente ocorreram. O teste da hipótese levou a resultados mistos. Embora a comparação de ambas as redes de políticas tenha mostrado que a marginalização dos sindicatos e a maior presença de grandes corporações de fato puderam ser observadas, a tese de um estreitamento das estruturas de tomada de decisão para círculos elitizados do governo e grandes corporações não pôde ser sustentada. Trinta anos atrás, a formulação de políticas era bastante mais elitista do que é hoje. No concernente à estrutura de poder, a evolução do processo de formulação de políticas alemão não levou a maior concentração, mas sim a uma distribuição mais equitativa do poder, medido como reputação de influência.

Em termos configurativos, a pós-democracia traça uma imagem demasiado simplista da governança em sociedades complexas, que muito se assemelha ao debate que se travou na década de 1970, informado pela teoria marxista do Estado e pela teoria sociológica das elites, segundo as quais o Estado capitalista é um instrumento de uma pequena elite de poder. Trata-se, no fim das contas, de uma trajetória estranha de desenvolvimento da teoria, muito aquém das sofisticadas diferenciações feitas já no âmbito do antigo marxismo estruturalista na França.

REFERÊNCIAS

BENZ, A. Postparlamentarische Demokratie? In: GREVEN, M. T. (Herausg.). *Demokratie: eine Kultur des Westens?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1998.

BOERZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2): 253-273, 1998.

BRAMS, S. J. Measuring the concentration of power in political systems. *The American Political Science Review*, 62 (2): 61-475, 1968.

BRICKMAN, R. *Controlling Chemicals: the politics of regulation in Europe and the United States*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985.

BURNS, T. R. & ANDERSEN, S. The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance. ANDERSEN, S. S. & ELIASSEN, K. A. (Eds.). *The European Union: how democratic is it?* London: Sage Publications, 1996.

CARSON, R. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

COLEMAN, J. S. *Power and the Structure of Society*. New York: Norton, 1974a.

- COLEMAN, J. S. Processes of concentration and dispersal of power in social systems. *Social Science Information*, 13(2): 7-18, 1974b.
- CROUCH, C. The parabola of working class politics. *Political Quarterly*, 70(s1): 69-83, 1999.
- CROUCH, C. *Post-democracy*. Malden, MA: Polity Press, 2004.
- CZADA, R. 'Post-democracy' and the public sphere: informality and transparency in negotiated decision-making. In: SCHNEIDER, V. & EBERLEIN, B. (Eds.). *Varieties, Crises, and Transformations of Democracy*. Berlin: Springer, 2015.
- EMERSON, R. M. Power-dependence relations. *American Sociological Review*, 27(1): 31-41, Feb. 1962. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2089716>. Acesso em: 4 jan. 2016.
- JOCHEM, S. Entzauberungen der Demokratie: Theorien der Postdemokratie im Vergleich. In: ARMINGEON, K. (Herausg.). *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*. Wiesbaden: Springer, 2013.
- KENIS, P. N. & SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, B. & MAYNTZ, R. (Eds.). *Policy Networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main, Boulder, CO: Campus Verlag, Westview Press, 1991.
- KNOKE, D. Networks of elite structure and decision making. *Sociological Methods and Research*, 22(1):23-45, 1993.
- KNOKE, D. & YANG, S. *Social Network Analysis*. 2. ed. Los Angeles: Sage, 2008.
- KRIESI, H. Varieties of democracy: 'Proporzdemokratie', 'consensus democracy', liberal democracy and direct democracy. In: SCHNEIDER, V. & EBERLEIN, B. (Eds.). *Varieties, Crises and Transformations of Democracy*. Berlin: Springer, 2015.
- LEIFELD, P. & SCHNEIDER, V. Information exchange in policy networks. *American Journal of Political Science*, 56(3): 731-744, 2012.
- LIJPHART, A. *Thinking about Democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*. London: Taylor & Francis, 2007.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.
- LINDBLOM, C. E. *The Intelligence of Democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press, 1965.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2): 185-213, 1984.
- MAYNTZ, R. Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy*, 6(1): 3-16, 1993.
- MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. In: BANG, H. P. (Eds.). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

- NORRIS, P. *Driving Democracy: do power-sharing institutions work?* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- OFFE, C. Countdown für das sozialliberale Regierungsbündnis. *Links*, 143(14): 14-16, 1982.
- POLLACK, M.A. The new institutionalism and EC governance: the promise and limits of institutional analysis. *Governance*, 9(4): 429-458, 1996.
- RICHARDSON, J. J. & JORDAN, A. G. *Governing under Pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Martin Robertson, 1979.
- RUESCHEMEYER, D. Structural differentiation, efficiency and power. *American Journal of Sociology*, 83: 1-25, 1977.
- SCHARPF, F. W. *Games in Hierarchies and Networks: analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1993.
- SCHNEIDER, V. Corporatist and pluralist patterns of policy-making for chemicals control: a comparison between West Germany and the USA. In: CAWSON, A. (Eds.). *Organized Interests and the State: studies in meso-corporatism*. London: Sage, 1985.
- SCHNEIDER, V. Control as a generalized exchange medium within the policy process? A theoretical interpretation of a policy analysis on chemicals control. In: MARIN, B. (Ed.). *Governance and Generalized Exchange*. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, 1990.
- SCHNEIDER, V. State theory, governance and the logic of regulation and administrative control. In: WARNTJEN, A. & WONKA, A. (Eds.). *Governance in Europe: the role of interest groups*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2004.
- SCHNEIDER, V. & OLLMANN, J. K. Punctuations and displacements in policy discourse: the climate change issue in Germany 2007-2010. In: SILVERN, S. E. & YOUNG, S. S. (Eds.). *Environmental Change and Sustainability*. Vienna: InTech, 2013.
- SCHNEIDER, V.; MALANG, T. & LEIFELD, P. Coping with creeping catastrophes: national political systems and the challenge of slow-moving policy problems. In: SIEBENHÜNER, M. ARNOLD, K. & EISENACK, K. J. (Eds.). *Long-term Governance of Social-Ecological Change*. London: Routledge, 2013.
- SCHNEIDER, V. *et al.* Consensual attention: the German climate change discourse between economy and ecology, 2013. (Mimeo.)
- VATTER, A. Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries? *Europe Political Science Review*, 1(1): 125, 2009.
- WEIDNER, H. & EBERLEIN, B. Still walking the talk? German climate change policy and performance. In: EBERLEIN, B. DOERN, G. (Eds.). *Governing the Energy Challenge: Germany and Canada in multi-level regional and global*. Toronto: University of Toronto Press, 2009.
- WEIDNER, H. & MEZ, L. German climate change policy: a success story with some flaws. *The Journal of Environment & Development*, 17(4): 356-378, 2008.