

Rev. bras. Ci. Soc. vol.16 no.46 São Paulo June 2001

→download article in PDF format

 [How to cite this article](#)

doi: 10.1590/S0102-69092001000200014

Elites ou lobbies: quem formula as políticas públicas brasileiras?

Eduardo Cesar MARQUES. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000. 352 páginas.

Celina Souza

Como se elaboram e implementam as políticas públicas no Brasil? Como as relações entre o público e o privado se desenvolvem na arena decisória das políticas públicas? Como se articulam os interesses dos indivíduos, servidores públicos, empresas privadas, comunidades profissionais e organizações estatais na determinação das políticas públicas? Como entender as regras e os resultados do aparentemente nebuloso mundo das licitações de obras

públicas?

Essas questões são enfrentadas com competência, clareza e sofisticação teórica e metodológica por Eduardo Cesar Marques no livro *Estado e redes sociais*, que resulta de sua tese de doutorado defendida na Unicamp. Por meio da análise de uma política pública — a de saneamento básico — em um determinado espaço territorial — a Região Metropolitana do Rio de Janeiro — e em um período dado — 1975-1996 —, sua pesquisa ilumina o nosso entendimento sobre processos e fenômenos mais gerais e de conseqüências analíticas mais abrangentes, abrindo também novas interpretações que nos ajudam a compreender melhor um processo complexo como a formulação e a implementação das políticas públicas em geral. Além de permitir leituras inovadoras sobre um campo do conhecimento ainda muito pouco explorado no Brasil — o das políticas públicas —, o autor generosamente divide com o leitor os caminhos metodológicos que seguiu — o da construção e análise de redes sociais.

O livro está estruturado em três partes e oito capítulos. Entre os seus inúmeros méritos destaco os seguintes. No capítulo 1 o leitor encontrará uma extensa bibliografia sobre os principais temas abordados, principalmente a literatura sobre estudos urbanos e a de redes sociais. Não se trata, todavia, de uma revisão da literatura sobre esses temas, mas de um diálogo com essa literatura e de uma discussão acerca das vantagens do uso da metodologia de redes sociais para estudos sobre processos decisórios. Essa metodologia, tributária da teoria das elites, tem sido pouco utilizada no Brasil. Embora alguns trabalhos se proponham a analisar determinado fenômeno político ou social pela ótica da teoria das elites, ainda não se difundiu entre nós o uso do método gerado por essa teoria. Esse método torna possível a construção de matrizes capazes de mapear os diversos vínculos que se estabelecem entre os vários atores — individuais, de grupos e institucionais — que participam de uma determinada decisão, a qual se transforma em política pública. Como Eduardo Marques nos

mostra, as ligações desses atores geram vínculos — institucionais, políticos e de amizade —, formando as redes sociais que se constituíram ao longo do período analisado em torno da política de saneamento básico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A pesquisa mostrou que as redes sociais construídas ao longo do tempo em torno dessa política regulam a relação entre a burocracia técnica, políticos, ocupantes de cargos nas empresas estatais e empresas privadas contratadas pelo setor. Todos os passos do método foram detalhados pelo autor no Anexo 3.

O segundo aspecto que merece destaque é o questionamento de certos mitos correntes nas análises sobre políticas públicas no Brasil. Um desses mitos é o de que, durante o regime militar, as políticas públicas subnacionais eram meras reproduções das políticas nacionais. O autor demonstra a enorme margem de manobra das elites envolvidas na determinação da política de saneamento básico regional e onde a dinâmica política local e estadual teve papel crucial na determinação dessa política, inclusive reformulando aspectos importantes da política tarifária.

Outro mito enfrentado, e que o autor considera a maior contribuição do seu trabalho, diz respeito à visão corrente sobre a baixa institucionalização (ou privatização) do Estado no Brasil. O uso da metodologia de redes sociais permitiu visualizar que o "poder institucional, ao contrário de fraco ou inexistente, opera conjugado e articulado com o poder posicional oriundo de determinados padrões de relação pessoal e expressa a sua presença não apenas na rede da comunidade, mas também por meio da presença inegável de uma lógica institucional no cálculo dos funcionários do Estado." (p. 23).

O terceiro mito, que é um desdobramento do anterior, é o de que as organizações públicas são frágeis diante do poder dos *lobbies*, especialmente em se tratando das famosas empreiteiras de obras públicas. A conclusão a que chega o autor é de que existe uma interpenetração de interesses, que ele

denomina de permeabilidade, entre o público e o privado nas políticas públicas. Segundo ele, essa permeabilidade pode ser mais bem explicada como resultado da trajetória de vida dos indivíduos e das organizações na comunidade, como prega a teoria das elites, do que pelo papel dos *lobbies*, como nos dizem os pluralistas, ou pela via dos anéis burocráticos de poder.

Alguns dados trazidos pelo livro também merecem referência: um deles é a paulatina transformação do setor de saneamento básico, de um espaço de atuação de pequenas empreiteiras, em *locus* de disputa dos grandes grupos empresariais da construção civil. Aqui o autor discute a questão da corrupção, que, no entanto, como ele enfaticamente registra, não é central à sua pesquisa, nem ao seu argumento.

Há mais de três décadas, Theodore Lowi nos brindou com uma importante máxima: "a política pública faz a política" (*policy makes politics*). O livro de Eduardo Marques é uma tentativa bem-sucedida de testar essa máxima e de começar a confirmá-la no que se refere às políticas públicas. Deve ser tomado como um marco nos estudos sobre políticas públicas no Brasil, especialmente pelo uso cuidadoso de referenciais teóricos articulados a uma metodologia ainda inédita entre nós. No caso brasileiro, esses referenciais, suas hipóteses e métodos talvez tenham poder explicativo maior do que as teorias, doutrinas e métodos usualmente utilizados nas pesquisas em ciências sociais que analisam políticas públicas, elites, relações de poder e o papel do setor privado.



artigos — pesquisa de artigos
[sumário](#) [anterior](#) [próximo](#) [autor](#) [assunto](#) [pesquisa](#) [home](#) [alfa](#)

Revista Brasileira de Ciências Sociais
ISSN 0102-6909 *versão impressa*