

A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos

Maria do Carmo Brant de Carvalho*

"Texto publicado originalmente no site da Rits - Rede de Informações do Terceiro setor - www.rits.org.br"

A rede sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida societária, estão presentes na vida cotidiana (nas relações de parentesco, nas relações de vizinhança, nas relações comunitárias), no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas. O que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades humano-sociais que colocam em movimento a busca de interação e formação de vínculos afetivos, de apoio mútuo, para empreendimentos etc. Uma rede envolve processos de circulação, articulação, participação, cooperação.

As redes podem assumir características mais duradouras ou efêmeras, vínculos mais densos ou mais tênues, simples ou complexos.

No passado, o conceito de rede já era utilizado na gestão dos serviços sociais públicos. Acompanhava o modelo de gestão da época, ou seja, um modelo centralizado e caracterizado pela hierarquização e padronização na oferta de serviços. Falávamos, na época, em rede escolar, rede de unidades básicas de saúde, rede hospitalar – todas elas, no geral, subordinadas a uma organização-mãe. A rede era então percebida como uma cadeia de serviços/produtos similares tal qual se expressava também na gestão empresarial.

Queremos afirmar que o conceito de rede não é novo. A novidade está na utilização do conceito de rede para caracterizar a sociedade contemporânea e os novos modelos de gestão dos negócios privados ou públicos em escala local ou global. E é neste último campo que este artigo pretende trabalhar a temática rede.

O mundo mudou. Assistimos a avanços incríveis e cumulativos da ciência e da tecnologia com processos de globalização da produção e do consumo que varreram as fronteiras.

Vivemos hoje em uma sociedade complexa, multifacetada, tecida pela velocidade das mudanças e, sobretudo, pelo maior acesso à informação e ao consumo – o que alterou padrões socioculturais e aumentou o grau de incerteza dos indivíduos e das organizações (Nogueira; 1997).

Movimentos sociais emergiram e emergem, assumindo um papel protagonista não só na revolução cultural, mas cada vez mais, também, na definição da agenda política dos Estados. As organizações não-governamentais são uma expressão desse novo protagonismo, alargando a esfera pública ao mesmo tempo que congestionando-a pela fragmentação de demandas e interesses.

"Se o mundo tornou-se global – isto é, mundializou-se categoricamente e viu suas áreas específicas integrarem-se sempre mais, não temos como apreendê-lo sem tratá-lo como um complexo, um todo que é tecido junto. Precisamos de uma perspectiva que integre, organize e totalize." (Nogueira: 2001: 35)

Neste complexo de fatores, talvez o principal, para nossa reflexão, é que a gestão estatal das necessidades humano-sociais dos cidadãos também se alterou.

Há uma nova interdependência que fragiliza o conhecido modelo institucional que é o Estado-Nação, no campo da política econômica e social, tornando quase compulsório e consensual um movimento externo em direção à formação e integração em blocos econômicos e um movimento interno, de descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil, para compor um novo pacto e condições de governabilidade.

Assim, tem estado na ordem do dia o debate sobre a reforma do Estado, e nela a gestão do social.

As novas e antigas demandas sociais, o agravamento da pobreza e da desigualdade e, ao mesmo tempo, os déficits públicos para dar conta dessas mesmas demandas exigem um novo compromisso social entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada.

A revolução informacional ocorrida nas últimas décadas, aliada ao processo de descentralização ocorrido no âmbito das atribuições do Estado, forneceu as bases para mudanças substantivas que viriam a ocorrer nos modelos de gestão social e na própria alteração no conceito de rede aplicado à gestão pública¹.

Advoga-se a presença de um Estado forte na regulação, sem contudo eliminar ou esvaziar a riqueza democrática de parcerias com outros atores sociais.

Neste cenário, muito se tem falado sobre ação em rede. A rede pressupõe uma vocação cooperativa, uma forma de organização horizontal.

Também por isso, outros termos introduziram-se em nosso vocabulário de ação e gestão pública: articulação, negociação, complementaridade...

Ganham visibilidade na ação pública os diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a iniciativa empresarial (o mercado), a comunidade e o próprio público-alvo da ação pública.

Estes sujeitos solicitam uma relação democrática, horizontal, participativa e pró-ativa.

A gestão e condução de políticas e programas sociais ganhou então, novos padrões de desempenho:

Quais são estes padrões?

- relações descentralizadas e horizontais substituíram as tradicionais relações centralizadas e hierarquias rígidas;
- negociação e participação de todos os sujeitos envolvidos na ação pública;
- reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais;
- políticas e programas desenhados pelo prisma da multisetorialidade e interdisciplinaridade substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações estanques;

¹ O Estado não perde seu papel central de normatização, regulação e de garantia na oferta de bens e serviços, porém sociedade e iniciativa privada devem partilhar o compromisso com o bem comum e com a necessária tarefa de promover a equidade e a justiça social.

- ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade – não mais ações isoladas.

Quem são e como são reconhecidos os sujeitos da ação pública?

1. O Estado é central no fazer público. Reconhecemos no Estado democrático um poder regulador central. Se o Estado é a mão da justiça social, toda ação pública precisa de sua regulação. Não se espera mais, e nem se deseja, que o Estado seja o único e exclusivo agente na condução das ações públicas, mas espera-se sua forte presença normativa, indutora e agregadora. O Estado é garantia e garantidor dos serviços de direito dos cidadãos. O Estado é a "intelligentia" do fazer público.
2. Sociedade civil e iniciativa privada são co-responsáveis pelo bem comum, pelo coletivo. Possuem deveres numa sociedade democrática e de direitos. Não é por acaso que se fala em terceiro setor para designar o conjunto de organizações societárias e comunitárias que operam na defesa ou prestação de serviços sociais com caráter público, porém não estatal.
3. As comunidades e os beneficiários das políticas públicas não são clientes, são cidadãos. No reconhecimento mais denso da cidadania compreende-se uma relação consciente e virtuosa entre direitos e deveres, assim como a garantia de interlocução política e de exercício do controle social.

Todos esses atores sociais na ação pública assumem um padrão de relação marcado pela máxima interatividade.

Deste modo, a ação social caminha e se produz em redes alimentadas por fluxos contínuos de conhecimento, informação e interação. A noção de rede aqui defendida se caracteriza como convergente e movente: interconecta serviços, organizações governamentais e não-governamentais, comunidades locais, regionais, nacionais e mundiais; mobiliza parcerias e ações multi-setoriais; constrói participação; mobiliza vontades e implementa pactos de complementaridade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. Instaura um novo valor: o da cooperação.

As parcerias² ganham imensa importância nesse modo de pensar e realizar a ação social pública. As parcerias asseguram maior sustentabilidade e legitimidade política à ação. Introduzem a dimensão da cooperação e da participação conjunta, possibilitando o encontro de diferentes atores em diferentes estágios de organização. Ampliam as possibilidades de cada organização, acrescentando conhecimentos, redefinindo focos. Possibilitam o aproveitamento do potencial de cada organização participante. Trabalhar juntos é o grande desafio.

Parcerias e redes sugerem uma arquitetura de complementaridade na ação que implica:

- nova cultura no fazer social público (socializar o poder, negociar, trabalhar com autonomias, flexibilizar, compatibilizar tempos heterogêneos e múltiplos dos atores e processos de ação...)

² É condição para o desenvolvimento de parcerias a clara definição de objetivos e possibilidades de ganhos para todos os parceiros

A experiência de ação em parceria, no seu sentido mais denso ainda não se realizou. Porém ela é condição para se navegar em rede.

- as redes precisam ser induzidas, considerando as vantagens em termos de articulação e atendimento mais integral e integrado. São especialmente relevantes as redes de base local, que dão novo sentido à dimensão territorial do atendimento e têm forte capacidade de mobilização social.
- o acesso e o uso de tecnologias de informação que assegurem velocidade, interatividade e pró-atividade dos agentes e organizações que se movem na rede.

Pressupostos da gestão pública em rede

Vale reforçar um pressuposto já dado: somente a articulação/combinção de ações – entre políticas, inter-setorial, intergovernamental e entre agentes sociais – potencializa o desempenho da política pública. Arranca cada ação do seu isolamento e assegura uma intervenção agregadora, totalizante, includente.

Articulação

A descentralização e municipalização impõe cada vez mais uma ação articulada entre as esferas de governo, ao mesmo tempo que reivindica do governo central o papel assegurador da unidade e da cooperação.

Manuel Castells (1998) fala em Estado-rede para expressar as novas formas articuladas de gestão. *“Em um mundo de empresas-rede, de Estado-rede, a administração também deve ir assumindo uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua ação”*.

Participação

As leis infra-constitucionais instituem conselhos no âmbito das diversas políticas públicas, com participação paritária entre governo e sociedade civil, visando à decisão e ao controle sobre as ações da política.

O princípio básico que inspirou a criação dos conselhos nos níveis municipal/estadual e nacional foi o entendimento de que os mecanismos tradicionais de representação não eram mais suficientes para garantir o exercício da democracia e os interesses dos cidadãos. Prevê-se então um conjunto de medidas, dentre as quais a criação de conselhos, como forma de assegurar uma maior participação da sociedade nos fóruns de decisão.

A participação que se quer é substantiva, incidindo sobre decisões e controle da ação pública, o que implica valores tais como a equidade e o sentido do bem coletivo. Do contrário, reeditamos o corporativismo e o fisiologismo.

Não basta, porém, a instituição de conselhos. Na base destes é preciso que funcionem fóruns dinâmicos de debate da ação pública e de interlocução política, como alimento democrático para o desempenho dos conselhos.

Ênfase no cidadão

Não há mais espaço para conduzir a política de forma clientelista, paternalista ou tutelar. Políticas públicas pautadas no reconhecimento dos direitos dos cidadãos exigem a lógica da cidadania. Ganham primazia as dimensões ética, estética e comunicativa.

Autonomias solidárias

Assegurou-se maior autonomia de gestão às unidades de prestação de serviços aos cidadãos (escolas, unidades básicas de saúde...) Contudo essa autonomia implica necessariamente reconhecimento da malha de serviços nos microterritórios, a fim de que os mesmos não caminhem de forma isolada, mas assegurem um fluxo permanente de relações entre eles, bem como a participação dos usuários e da comunidade.

Esta combinação – autonomia e interdependência – solicita (exige) uma ágil e competente circulação de informações sobre a cidade real, suas demandas e oportunidades, redes e sujeitos que transitam na esfera pública.

Controle público

O valor democrático e de co-responsabilidade com o bem coletivo exige maior efetividade das ações com evidente preocupação com a transparência de propósitos e o desempenho dos serviços e programas.

É nesta condição que os termos eficiência, eficácia e efetividade tornam-se prerrogativas da ação pública.

A eficiência é percebida como valor democrático à medida que os poucos recursos para atendimento de todas as demandas de um contingente populacional expressivo exigem probidade no gasto e maior distributividade de ganhos.

A eficácia e a efetividade nos resultados requeridos da ação assumem, por sua vez, o sentido de um compromisso ético.

“A ausência de um centro organizador único nas sociedades ocidentais modernas não diminui a possibilidade de ação, nem de mudança das relações sociais. As ações em potencial são simplesmente relocadas. Precisamente devido ao caráter descentralizado do sistema social, as ações emancipatórias não precisam concentrar-se na mudança de um centro ou instituição único, que tudo abrange e domina, mas podem ser empreendidas em todos os sistemas e subsistemas, em todas as esferas da sociedade, incluindo a vida cotidiana. Nesse contexto, as ações emancipatórias tornam-se difusas.” (Heller e Fehér, 1998:54)

** Maria do Carmo Brant de Carvalho é doutora em serviço social, professora da PUC-SP, coordenadora geral do Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) e consultora em avaliação de programas e projetos sociais.*