

Uma análise crítica das políticas de parceria: A metáfora da rede

Fernando Ilídio Ferreira¹

As “redes” têm vindo a ganhar grande importância nas nossas sociedades e os fenómenos com elas relacionados, nas esferas tecnológica, financeira, económica, social e cultural. Na esfera social, a designada “rede social” – e a sua expressão em modalidades de organização em “parceria” – é porventura o exemplo mais claro. Todavia, a análise e compreensão dos fenómenos reticulares, que são fluidos, tornam-se difíceis de identificar, analisar, compreender e explicar face à insuficiência ou inadequação dos instrumentos críticos de que dispomos. A crítica tem-se encerrado num debate estereotipado opondo o liberalismo e o estatismo, não se mostrando suficientemente atenta à necessidade de uma justiça ajustada a esta lógica reticular, da qual são exemplo as denominadas políticas “territoriais” e “contratuais”.

A própria fluidez da noção de rede torna difícil discernir o seu conteúdo devido aos diversos sentidos e esferas em que é utilizada. Por exemplo, ela é usada em referência ao mundo do crime (redes de terrorismo, de tráfico de droga, de pedofilia, etc.), mas também aos movimentos e organizações sociais de cidadania e de solidariedade. Portanto, as redes não são simplesmente “boas” ou “más”; o que acontece é que elas nos conduziram a uma situação assaz diferente da que se vivia em períodos precedentes. Argumenta-se, pois, nesta comunicação, que é necessário construir e utilizar novos registos críticos mais ajustados a esta lógica reticular, da qual as “políticas de parceria” são exemplo.

A metáfora da rede

Sendo de uso relativamente especializado e marginal até aos anos 70 do século XX, a noção de rede tem vindo a tornar-se objecto de grande interesse, encontrando-se actualmente no cerne de numerosos trabalhos teóricos e empíricos de diversas disciplinas. Há autores que falam até de um novo paradigma: o “paradigma da rede” (Burt, 1980; Callon, 1993; Degenne e Forsé, 1994; Wasserman e Faust, 1994). Segundo Manuel Castells (1998, 1999a, 1999b), as redes constituem a nova morfologia social das nossas sociedades. A “sociedade em rede” corresponde à nova estrutura social da “era da informação”, que tem vindo a questionar as bases em que a “era industrial” se formou e desenvolveu. Tal não significa que a nova sociedade em rede corresponda ao fim do capitalismo, mas antes que a nova forma assumida por este é muito diferente das formas precedentes, isto é, por um lado, é global e, por outro, estrutura-se em torno de uma rede de fluxos financeiros. O capital torna-se global no processo de acumulação da economia em rede e as empresas organizam-se, também, cada vez mais, em rede, tanto no seu próprio seio como entre elas.

Castells alega que se pode falar de uma nova sociedade, como a que tem estado a emergir, quando se verifica uma transformação estrutural nas relações de produção, nas relações de poder e nas relações entre as pessoas. Quanto às relações de produção, elas sofreram transformações tanto do ponto de vista tecnológico como do ponto de vista social. Embora continuem a reger-se pelas regras capitalistas, elas surgem agora com outras características que dão corpo a uma nova forma de capitalismo: “o capitalismo informacional”. No que concerne às relações de produção, a flexibilidade tornou-se o objectivo da “empresa em rede”. Quanto às relações de poder, a principal transformação concerne à crise do Estado-nação como entidade soberana, pondo em causa as ideias de democracia e de política edificadas ao longo dos dois últimos séculos. A autoridade e a legitimidade do Estado foram postas em causa, pois a mundialização do capital e a descentralização da autoridade para os níveis regional e local engendraram uma nova geometria do poder e uma nova forma de Estado – o “Estado em rede”. Relativamente às relações interpessoais, as transformações decorrem essencialmente da crise do patriarcado, que desencadeou uma profunda redefinição da família, das relações entre os sexos,

¹ Instituto de Estudos da Criança - Universidade do Minho – Portugal (filidio@iec.uminho.pt)

da vida sexual e da personalidade. A família patriarcal conheceu uma crise profunda, aparecendo formas embrionárias de família igualitária e de família transitória. Cada vez mais, a família nuclear é substituída, no seu papel primário de suporte afectivo e material, por uma “rede de indivíduos”.

Luc Boltanski e Eve Chiapello (1999) argumentam, também, que a partir de meados dos anos 70, e de uma forma mais acentuada nos anos 80, começou a gerar-se um “novo espírito do capitalismo” assente já não na organização hierárquica fordista mas em novas formas de “organização em rede”. Analisando a literatura de *management*, estes autores concluem que o período das três últimas décadas se apresenta com características muito diferentes das do período anterior dos anos 30-60. Neste primeiro período, caracterizado pelo *management* racional, orientado para a eficácia e para o progresso económico e social, da grande empresa industrial, centralizada e burocratizada, fascinada pelo gigantismo, o sistema racional e burocrático era considerado mais justo, na medida em que supunha um julgamento das pessoas dentro da empresa segundo critérios objectivos. A tónica era posta menos no empreendedor individual e mais na organização. O fordismo – enquanto paradigma industrial de produção e consumo de massa, baseado no elevado grau de mecanização e na especialização das tarefas – atingiu nesse período a sua plenitude. Era um tempo de segurança no trabalho, garantida quer pelo Estado e pelas políticas redistributivas, quer pelo emprego estável e pela carreira. A referência ao bem comum baseava-se na crença no progresso, na ciência e na técnica, na produtividade e na eficácia, na solidariedade institucional entre as empresas e o Estado numa perspectiva de justiça social. Se nesse período de 1930-1960 a razão era o elemento central, nos anos 90 passaram a ser nucleares os sentimentos, a criatividade, a emoção. As abordagens do *management* passaram a desvincular-se das tradicionais referências às estruturas, às funções, às relações hierárquicas, típicas do período anterior, e a aproximar-se mais da ideia de “coordenação”. Baseando-se nas ideias de “rede” e de “mobilidade”, o “novo espírito do capitalismo” torna, assim, incongruentes as análises dos fenómenos sociais feitas por referência aos modelos tradicionais do Estado, da sociedade e das instituições.

Com efeito, desde os anos 70 e 80 algumas categorias clássicas da análise sociológica têm sido profundamente questionadas. É o caso da oposição “centro/periferia”, pois as redes simbolizam a ausência de um centro, isto é, são constituídas por uma multiplicidade de conexões, que podem ser locais e regionais, nacionais e supranacionais, e, mesmo que para efeitos de análise essas conexões sejam consideradas centros, não possuem a estabilidade e permanência do “centro” nacional-estatal. É o caso também da oposição “público/privado”, que tem sido questionada pela emergência do designado “terceiro sector”, isto é, o sector onde intervêm actores e organizações, que, sendo embora da iniciativa privada, actuam no espaço público com finalidades sociais e não lucrativas. É o caso ainda das oposições “alto/baixo” e “móveis/fixos”, em que a primeira alude à estratificação e às classes sociais, mas que tem sido disputada por outras, como a oposição “in/out”, que dá conta da situação de inclusão ou exclusão de indivíduos em relação à sociedade, ao emprego, às instituições, aos grupos e às redes, e a segunda que se refere à possibilidade e capacidade dos indivíduos viverem e trabalharem numa sociedade caracterizada pela mobilidade, flexibilidade e interdependência. Porém, como assinala Touraine (1992), enquanto que os *in* beneficiam de um movimento geral de elevação do nível de vida, ocupam um emprego, consomem os bens e serviços e participam na vida social, os *out* são vítimas das mutações do sistema económico. Do mesmo modo, a oposição entre “móveis” e “fixos” está associada a novas formas de injustiça, desigualdade e exploração, na medida em que uns passaram a mover-se num mundo global, sem fronteiras, continuando outros, porém, “presos ao chão”, a viver dentro de fronteiras bem demarcadas, quer do ponto de vista geográfico quer do ponto de vista económico e social, sendo embora os “fixos” que criam as condições para que os “móveis” vivam, viajem e trabalhem num mundo reticular.

Ora, desestabilização das categorias sociológicas tradicionais tem vindo a fragilizar o trabalho crítico. A própria ideia de sociedade, que foi historicamente construída em torno de um centro, um centro nacional-estatal, tem sido fortemente abalada ao longo das três últimas

décadas, assistindo-se a um fenómeno de recomposição das esferas *nacional, global e local*. E nos casos de países que pertencem à União Europeia, como é o de Portugal, entra ainda nessa recomposição uma instância europeia de formulação de regras, orientações e prioridades que influenciam sobremaneira a agenda política, económica e social dos estados membros.

A abordagem contratual ou parternarial das políticas sociais públicas

Em grande medida, a retórica que sustenta a abordagem contratual ou parternarial das políticas públicas – a retórica do “diálogo social”, da “negociação” dos “parceiros sociais” – foi introduzida pela Comissão Europeia, designadamente através do Livro Branco da Política Social Europeia (Comissão Europeia, 1994) e de diversos programas de financiamento. E não se trata de uma mera conjuntura, pois o III Quadro Comunitário de Apoio para o período de 2000-2006 (Comissão Europeia, 2000) continua a dar primazia às “acções integradas de base territorial”, convocando expressões como “redes sociais”, “parcerias”, “partenariado”, “acções comunitárias”, “acções de animação sociocultural”, “solidariedades locais” e “redes territoriais de desenvolvimento local”. Ao longo dos anos 90, estas noções tornaram-se numa espécie de vocabulário obrigatório das políticas sociais públicas. Podem referir-se, a título de exemplo, as políticas de autonomia e de gestão local da escola e os diversos programas de política social, como o Mercado Social de Emprego, a Rede Social, a Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos Locais de Acção Social. No âmbito destas políticas, o “contrato” e a “parceria” tornaram-se palavras-chave dos discursos produzidos nas esferas económica e social, ao nível do Estado nacional, da União Europeia e mesmo das práticas sociais locais.

Esta abordagem contratual ou parternarial tem surgido em diversas situações: contratos-programa, contratos de autonomia, contratos de inserção social e profissional, contratos de qualidade. O “contrato” parece ter-se transformado no próprio método de governação, revelando, como diz Gaudin (1999), a passagem de um Estado administrador a um Estado mediador. Neste contexto, o Estado tende a renunciar ao uso da noção de “controlo” e a utilizar preferencialmente noções como “pilotagem”, “supervisão” e “monitorização”, surgindo na literatura sociológica diversos qualificativos do Estado para dar conta destas transformações: “Estado regulador”, “Estado animador”, “Estado supervisor”, “Estado avaliador” e outros.

É tal a expansão desta abordagem contratual ou parternarial que se poderá pensar que se trata de um fenómeno completamente novo no campo das políticas sociais públicas. Com efeito, no período recente a ideia de “contrato” tem sido frequentemente apresentada como uma novidade, mas o fenómeno da contratualização social não é novo. Aliás, o “contrato social” constitui mesmo a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental (Santos, 1998). Trata-se de um compromisso elaborado ao longo de mais de um século de lutas sociais, desde logo as lutas de classes no sistema de produção capitalista e a procura de consensos, e é constituído por regras escritas e não escritas, de práticas, de valores e de instituições em quatro grandes domínios: o direito ao trabalho, a redistribuição das riquezas, a protecção contra os riscos sociais e a promoção da igualdade de oportunidades (Petrella, 1995). Historicamente, este compromisso tornou-se a via de acesso à cidadania, quer pela extensão aos trabalhadores dos direitos cívicos e políticos, quer pela conquista de direitos económicos e sociais.

Acontece que desde os anos 70 este modelo clássico do “contrato social” atravessa um período de grande turbulência, face à emergência dos fenómenos de globalização e de localização e à desestruturação do Estado-providência, tendo este assumido um papel central no processo de contratualização social nas sociedades modernas. À primeira vista, portanto, poderia supor-se que a contratualização social estaria esgotada, mas tal não corresponde à verdade. Como explica Sousa Santos (1998), a situação actual, longe de configurar uma crise do contratualismo social, caracteriza-se pela sua consagração sem precedentes, pois nunca se falou tanto de contratualização das relações sociais, das relações de trabalho, das relações políticas do Estado com organizações sociais. Trata-se agora, porém, de uma nova contratualização liberal

individualista que tem pouco a ver com a que foi fundada na ideia moderna do contrato social, pois passou a assentar na ideia do contrato de direito civil, entre indivíduos, e não na ideia do contrato social entre agregações colectivas de interesses sociais divergentes. Baseada num “consenso liberal”, “a nova contratualização é, enquanto contratualização social, um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão ao parceiro mais fraco no contrato” (id., ib.: 23). No que diz respeito, por exemplo, ao Rendimento Mínimo Garantido, agora designado Rendimento Social de Inserção, e à base contratual do programa de inserção, o parceiro mais fraco do contrato não está em posição ou em condições de escolher, transformando-se, assim, num contrato obrigatório.

Ademais, esta nova abordagem contratual ou partenarial não tem apenas uma natureza jurídica; tem também um sentido metafórico. Neste sentido, Glasman (1999) sustenta que o “contrato” configura essencialmente uma “démarche”, uma espécie de “pedagogia de acção pública partenarial”, através da qual o comprometimento assume uma natureza mais de “implicação” do que de “obrigação”. Os procedimentos contratuais introduzem, assim, no âmbito da acção pública, um constrangimento mais incitativo que tutelar. A palavra de ordem é a “implicação” (Nicolas-Le Strat, 1996): implicação no trabalho, na procura de emprego, no seu percurso de inserção, no seu projecto de formação.

Afirmando que a sociedade civil nunca foi tão interpelada pela sociedade política como tem sido ao longo da última década, Nicolas-Le Strat considera que o fenómeno do “implicacionismo” na nossa sociedade deve ser entendido como uma tecnologia política incitativa de participação-implicação. No mesmo sentido, Jacques Ion (2000) explica que o ideal participativo foi promovido a quase directiva nacional, embora isso aconteça num contexto em que já não há militantes que o alimentem. Trata-se de uma participação sem participantes. Como tal, converte-se em simples técnica, tornado o ideal participativo omnipresente nos discursos de política mas ausente do terreno. A participação e a implicação configuram, assim, um novo paradigma político que reformula a questão da dominação e do controlo social.

Conclusão

A nova lógica contratual ou partenarial tem sido frequentemente apresentada com base na ideia de renovação da acção pública, isto é, como uma tentativa, por parte dos poderes públicos, de adequarem as políticas às grandes transformações económicas e sociais que ocorreram desde os anos 70/80. De facto, o contexto em que o “contrato” emerge como dispositivo de renovação da acção pública é de complexidade social e de crise de legitimidade do Estado, funcionando, por um lado, como um instrumento de reconfiguração do papel do Estado e de recuperação da sua legitimidade e, por outro, como uma tentativa de resposta à crescente complexidade dos problemas, através da procura de soluções “locais”, em modalidades de trabalho em rede e em parceria. Porém, trata-se não só de uma nova contratualização liberal individualista como também, no caso do nosso país, da produção de uma retórica de “territorialização” e “contratualização”, sem que o Estado e a Administração tenham deixado de assumir um carácter centralizado e burocrático. Aliás, reside neste fenómeno um dos paradoxos das designadas políticas territoriais e contratuais. Inspirado na ideia de “rede”, o discurso político advoga a “mediação”, mas, na prática, o Estado e a Administração continuam a funcionar como um “centro” e com funções predominantemente de “controlo”.

Outro paradoxo tem a ver com o facto de que estas práticas centralizadas e burocráticas e as inerentes funções de controlo não são hoje exclusivas do Estado e da Administração central, sendo as mesmas reproduzidas, estrutural e culturalmente, pelos actores locais e no espaço local, onde se supunha que podiam exprimir-se o ideal participativo, a acção mediadora e o trabalho em rede e em parceria. Outro paradoxo ainda é referido por Stoer e Rodrigues (2000) numa análise sobre o contributo das parcerias no caso dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Concluem estes autores que, no nosso país, o modo de regulação baseado numa lógica de múltiplos parceiros e de responsabilização social precisa ser pensado tendo em conta o carácter tardio e insuficiente da responsabilidade estatal e dos direitos sociais apropriados pelos

cidadãos, pois em Portugal ocorreram em simultâneo a consolidação e a crise do Estado de bem-estar e, atendendo a esta particularidade, é necessário que o Estado seja “animador”, mas também “provedor”.

Em suma, a partir da década de 80 do século XX, e mais claramente na década de 90, a noção de parceria surge como uma espécie de palavra mágica, através das políticas incitativas de um Estado dito “animador” “supervisor”, “avaliador” e “mediador”, não tanto ligada ao terreno e às dinâmicas locais mas sobretudo à retórica utilizada pelos líderes políticos e administrativos, à escala europeia e nacional. Isto é, poder-se-ia dizer que surge num período marcado pelo “excesso de discursos” e pela “pobreza das práticas” e dominado por um pensamento que se projecta num “excesso de futuro” como forma de justificar um “défice de presente” (Nóvoa, 1999). Ora, este contexto de inflação retórica, dominado por uma linguagem eufemística e por uma ideologia do consenso, tem provocado, como já se disse, a desqualificação da crítica. Tendo esta como objectivo desocultar os fenómenos de poder e de controlo que atravessam as relações sociais, a crítica encontra um forte obstáculo nos discursos contemporâneos de política social. Agora já não se fala tanto em hierarquia, poder, autoridade e controlo, mas antes em diálogo, colaboração, liderança, supervisão e pilotagem. Conquanto as noções mais típicas do neoliberalismo – mercado, concorrência, privatização, individualismo, competitividade, eficácia, eficiência, etc. – se mantenham e continuem até a assumir um lugar preponderante nos dias de hoje, a nova lógica reticular ou conexionalista tem vindo a incorporar outras noções, como as de rede, pacto, parceria, contrato, solidariedade, inclusão, coesão social, entre outras, em torno de um ideal de colaboração, diálogo e consenso, tornando mais difícil aos analistas críticos discernir as lógicas em que operam as políticas e a acção públicas.

Torna-se, pois, necessário construir e utilizar novos registos críticos mais ajustados a esta lógica. Manuel Castells (id. ib.) argumenta que a forma que os grupos e movimentos sociais têm encontrado para escapar à dominação da lógica reticular é retirar-se e procurar reconstruir tudo a partir de um sistema de valores e de crenças inteiramente diferente. As diversas comunidades de resistência identitária – feminismo, nacionalismo, defesa de identidades locais, separatismo étnico, fundamentalismo religioso, etc. – pretendem romper com a sociedade no seu conjunto e tudo rebater, não de “baixo” para “cima”, como era característico do movimento sindical na era industrial, mas antes na perspectiva dos de “dentro” contra os de “fora”, isto é, opondo um “nós” aos “outros”. Todavia, este autor adverte que os processos de mudança social que se pretendem em ruptura radical com as instituições e os valores da sociedade põem um problema fundamental: o risco de desmontar a sociedade sem serem capazes de a reconstruir. Para que seja possível a reconstrução das instituições sociais da nova sociedade reticular pelos movimentos culturais torna-se necessário que as “identidades-resistência” se transformem em “identidades-projecto”, de modo a tornarem possível a reconstrução de uma nova sociedade civil e de um novo Estado.

Ora, uma via para essa reconstrução reside no combate ao individualismo neoliberal, através da promoção de dinâmicas associativas, de base local e translocal, e na possibilidade de elas animarem a democracia participativa. Com efeito, grande parte dos problemas sociais de hoje exige, para além das acções localizadas, intervenções noutras esferas, designadamente regional, nacional e global. É o caso, por exemplo, dos problemas do ambiente, da pobreza, das desigualdades, da exploração e dos direitos humanos que, sendo nas suas raízes macro-estruturais, só a intervenção em diferentes escalas pode combater.

Os novos registos críticos implicam, pois, em termos de pensamento e acção, o aprofundamento da democracia nas diversas esferas – nacional-estatal, global, regional e local – tornando-a mais congruente com as transformações analisadas anteriormente. Isto é, mais ajustada à mobilidade, flexibilidade e interdependência do mundo em que vivemos, capaz de incrementar a cidadania de proximidade; criar à escala mundial regulações, convenções e instituições, de modo a garantir, através da coordenação de políticas, uma vigilância política internacional; revitalizar o Estado, à escala nacional, de modo a corrigir as assimetrias e as desigualdades que afectam territórios e populações concretas.

Referências bibliográficas

- BOLTANSKI, L. e CHIAPELLO, È. (1999). *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.
- BURT, R. (1980). Models of network structure. *Annual Review of Sociology*. 6: 79-141.
- CALLON, M. (Éd.) (1993). *Ces Réseaux que la Raison Ignore*. Paris: L'Harmattan.
- CASTELLS, M. (1998). *L'Ère de l'Information (I vol.)*. *La Société en Réseaux*. Paris: Fayard.
- CASTELLS, M. (1999a). *L'Ère de l'Information (II vol.)*. *Le Pouvoir de l'Identité*. Paris: Fayard.
- CASTELLS, M. (1999b). *L'Ère de l'Information (III vol.)*. *Fin de Millénaire*. Paris: Fayard.
- COMISSÃO EUROPEIA (1994) Livro Branco da Política Social Europeia: Como Avançar na União. Bruxelas: Comissão Europeia.
- COMISSÃO EUROPEIA (2000). QCA – Quadro Comunitário de Apoio III: Portugal 2000-2006. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- DEGENNE, A. e Forsé, M. (1994). *Les Réseaux Sociaux*. Paris: Armand Colin.
- FERREIRA, F. I. (2003). O Estudo do Local em Educação. Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura. (tese de doutoramento, polic.).
- GAUDIN, J.-P. (1999). *Gouverner par Contrat. L'Action Publique en Question*. Paris: Presses de Sciences de Po.
- GLASMAN, D. (1999). Réflexions sur les 'contrats' en Education. *Ville Ecole Intégration*. 117: 70-111.
- ION, J. (2000). *Le Travail Social à l'Épreuve du Territoire*. Paris: Dunod.
- NICOLAS-LE STRAT, P. (1996). *L'Implication. Une Nouvelle base de l'Intervention Social*. Paris: L'Harmattan.
- NÓVOA, António (1999). Os professores na virada do milénio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. *Educação e Pesquisa*. 25 (1): 11-20.
- PETRELLA, R. (1995). L'Europe entre l'innovation compétitive et un nouveau contrat social. *RISS*. 143: 21-34.
- SANTOS, B. S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Fundação Mário Soares/Gradiva.
- STOER, S. R. e Rodrigues, F. (2000). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Análise do contributo das parcerias. in A. M. Bettencourt et al. *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Construção Ecológica da Acção Educativa*. (171-193). Lisboa: IIE.
- TOURAINÉ, A. (1992). Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché. in J. Affichard e J.-B. de Foucauld (Ed.). *Justice Sociale et Inégalités*. Paris: Esprit.
- WASSERMAN, S. e FAUST, K. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.