

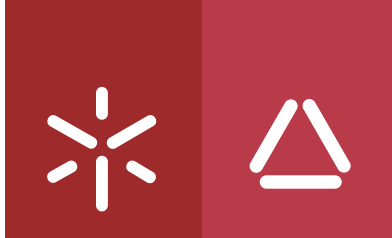


**Universidade do Minho**  
Instituto de Ciências Sociais

Helena Maria Silva Morais da Rocha Areias

**Redes Interorganizacionais nas Políticas  
Públicas: Atores, Conexões e  
Configurações Organizacionais**

dezembro de 2014



**Universidade do Minho**  
Instituto de Ciências Sociais

Helena Maria Silva Morais da Rocha Areias

**Redes Interorganizacionais nas Políticas  
Públicas: Atores, Conexões e  
Configurações Organizacionais**

Tese de Doutoramento em Sociologia

Trabalho realizado sob a orientação da  
**Professora Doutora Ana Paula Pereira Marques**

dezembro de 2014

## DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, 19 de Dezembro de 2014

Nome completo: Helena Maria Silva Morais da Rocha Areias

Assinatura: \_\_\_\_\_



*Aos meus pais, ao meu companheiro e  
aos meus filhos*



## **AGRADECIMENTOS**

Seria impossível identificar todos a quem gostaria de agradecer neste momento. A riqueza do diálogo com colegas, estudantes, professores, amigos, dirigentes, políticos e outros atores da intervenção social, permitiram-me enriquecer, com múltiplas perspetivas, apurar a consciência e encontrar um sentido mais amplo para esta investigação.

Agradeço o contributo da minha orientadora Professora Doutora Ana Paula Marques. Fez-me sentir mais confiante e autónoma no desenvolvimento do trabalho e tantas vezes me estimulou e inspirou com novas e interessantes perspetivas que incluí nesta investigação.

Expresso a minha gratidão ao meu amigo Ulrich Schiefer, pela força e profundidade das suas ideias e pelo constante apoio em manter este projeto vivo.

O meu agradecimento ao Professor José Manuel Henriques, pelos diálogos prolongados e estimulantes, nomeadamente, sobre planeamento, as redes e a ação local.

Sou grata ao Professor Doutor Francisco Restivo e ao meu amigo César Toscano, pelos debates e apoio tecnológico sobre as *redes* estudadas.

A experiência humana de um trabalho desta natureza é transformadora. O contacto com atores da *Rede Social* dos concelhos de Vizela e de Vila Nova de Famalicão deixa um legado de esperança. Agradeço aos entrevistados pelo seu saber e disponibilidade, em particular, ao Francisco Jorge, pelo apoio e pela série de diálogos inspiradores e à Isaura Martins, pelo apoio e pelas conversas esclarecedoras.

À Ana, à Joana, à Isabel, à Luxi, à Joelma e ao José Manuel Soares, expresso a minha gratidão pela amizade e ajuda cuidadosa nas formalidades.

O meu muito obrigada à Conceição, pelo apoio constante, essencial a mim e aos que me são mais significativos.

Sou profundamente grata ao meu companheiro de vida, Fernando. Sem o seu amor e suporte incondicional nada disto seria possível.

Agradeço do coração aos meus filhos, Miguel, Vasco, Gonçalo e Mariana, pelo sentido diário que dão à minha vida. Convidam-me a nunca desistir de viver, com confiança, amor sem limite e esperança nesta nossa família numerosa, parte de um extenso mundo.

Por último, expesso a minha profunda gratidão aos meus pais, por me terem feito sentir, ao longo da minha existência, muito bem amada, pelo apoio sempre presente, pelos valores do trabalho, da lealdade e da resiliência que sempre me transmitiram.



# **REDES INTERORGANIZACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, CONEXÕES e CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS**

## **RESUMO**

Esta investigação discute modelos de organização em rede nas políticas públicas.

A crise de modelos tradicionais da gestão organizacional, resultado do questionamento da eficácia das estruturas burocráticas e verticais, tem favorecido o aparecimento de outras formas de organização e gestão do trabalho, assentes na cooperação. A crescente procura de novos modelos organizacionais explica-se, em grande medida, pela desadequação e desajuste dos paradigmas burocráticos mais influentes, da gestão e organização, às “novas realidades”, marcadas pela complexidade, mudança, incerteza, risco e por alterações significativas na configuração da relação entre o Estado, as organizações da sociedade civil e a sociedade.

O estudo analisa modelos de organização em rede (horizontalidade, confiança, aprendizagem, risco e interdependência) e identifica o seu potencial transformador, os seus limites e sentido na ação, contrapondo-os com outros modelos organizacionais e gestionários, de cariz burocrático (vertical, formal, normativo, parcelar, centralizado e dependente).

Baseado no debate crítico do pensamento de autores de diversas áreas do saber científico, com preponderância na sociologia, mas sem ignorar outros conhecimentos relevantes para a questão das mudanças sociais actuais, numa abordagem empírica, predominantemente qualitativa, estuda os casos de *redes* interorganizacionais de políticas públicas, em dois municípios no norte de Portugal.

Os resultados permitem evidenciar que a configuração do Programa *Rede Social* potencia uma intervenção territorializada, ativadora da interdependência e participação dos atores locais (públicos e privados) na ação pública, assim como permitem chegar a padrões da rede relacional, implicações da orientação da política pública e propõem perspectivas de desenvolvimentos do trabalho apresentado.

**Palavras-chave: Redes, Atores, Interdependência, Configurações**



# **NETWORKING ORGANIZATIONS IN PUBLIC POLICIES: ACTORS, CONEXIONS AND ORGANIZATIONAL CONFIGURATION**

## **ABSTRACT**

The present research discusses models of networked organizations in public policies.

The crisis of traditional models of organizational management, which results from a questioning of the efficiency of bureaucratic and vertical structures, has favored the emergence of other forms of organizations and work management based on cooperation. The increasing demand of new organizational models could be explained, to a great extent, by the inadequacy and maladjustment of the most influent bureaucratic paradigms of management to the “new realities”, marked by complexity, change, uncertainty, risk and by significant changes in the relation between the State, the civil society's organizations and society.

The research analyses models of networked organizations (horizontality, trust, learning, risk and interdependency) and identifies its transforming potential, its limits and its sense of action, comparing them to other organizational and management models of bureaucratic nature (vertical, formal, normative, incomplete, centralized and dependent).

Rooted in the critical debate around the theories of authors from various fields of expertise, specially within the sociology, but without ignoring other relevant knowledge on the issue of current societal changes, in an empirical approach, predominantly qualitative, it studies the cases of the inter-organizational networks of public policies in two municipalities in the north of Portugal.

The results make clear that the configuration of the program *Rede Social* enhances a territorialized intervention, that activates interdependence and participation of the local actors (public and private) in public action, as well as reaching patterns of relational network, implications on the orientation of public policy and suggest development perspectives of the presented work.

**Keywords: Networks, Actors, Inter-dependency, Configurations.**



## **ÍNDICE GERAL**

INTRODUÇÃO .....	1
I PARTE - REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLOGIA .....	11
CAPÍTULO I - O CONTEXTO, ANTES DO TEXTO: A CONSTRUÇÃO DE SENTIDO PARA INVESTIGAÇÃO ...	13
1.1. Justificação/Relevância da Investigação: A Escolha do Tema e do Problema .....	14
1.1.1. O Tema: Organização em Rede nas Políticas Públicas .....	14
1.1.2. A Construção do Objeto.....	17
1. 2. Marco Teórico: A Sociologia de Norbert Elias.....	20
1.2.1. Uma Teoria Social do Processo.....	20
1.2.2. O “Eu e o Nós” de Norbert Elias .....	22
1.2.3. Uma Tentativa de Reconcetualização da Ciência: Além da Burocracia e da Especialização..	26
1.3. O Percorso Analítico da Investigação .....	31
1.3.1. Plano Metodológico da Investigação .....	32
CAPÍTULO II – REDES NA COMPLEXIDADE: EPISTEMOLOGIA, (RE)CONFIGURAÇÕES SOCIETAIS E CONCETUALIZAÇÕES .....	41
2.1. Uma Epistemologia para Compreender as Redes .....	42
2.1.1. Do Pensamento Moderno ao Contemporâneo .....	43
2.1.2. Outras Lentes para Outro Mundo .....	46
2.1.3. A Autopoiesis como Processo do Viver .....	48
2.1.4. Pensar a Complexidade.....	52
2.1.5. Um Novo Paradigma: O Fim das Certezas .....	54
2.2. Redes Vs Redes.....	57
2.2.1. A Emergência do Fenómeno: Formas de Organização em Rede.....	57
2.2.2. Estado, Redes e Governança .....	60
2.2.3. Significados e Sentidos de Rede.....	63
2.2.4. Origem da Abordagem e Quadro (In)disciplinar das Redes .....	65
2.3. Redes: Da Concetualização à Classificação e Tipologia .....	70
2.3.1. Classificação e Tipologia de Redes .....	72

2.4. Redes Interorganizacionais nas Políticas Públicas: Reconfigurações, Contextos e Práticas.....	75
2.4.1. Exclusão Social e Pobreza nas Políticas Públicas .....	79
CAPÍTULO III – GESTÃO EM REDE: POTENCIALIDADES E LIMITES.....	83
3.1. Particularidades da Gestão em Rede .....	84
3.2. Do Modelo Burocrático ao Modelo em Rede: Perspetivas e Contributos de Várias Correntes de Pensamento.....	88
3.2.1. Síntese Comparativa: Modelo em Rede vs Modelo Burocrático.....	94
3.3. Potencial e Limites das Formas de Organização em Rede: O Lado Lunar e o Lado Solar .....	97
3.3.1. O Lado Lunar: Potenciais Fatores de Insucesso das Formas de Organização em Rede .....	99
3.3.2. O Lado Solar: Potencial das Formas de Organização em Rede.....	107
3.4. Redes e Aprendizagem: O Capital do Conhecimento.....	111
CAPÍTULO IV- REDE EM AÇÃO: PRÁTICAS DE REDE .....	115
4.1. O Lugar da Intervenção na Rede .....	115
4.2. Desafios à Participação .....	117
4.3. As Dinâmicas Internas da Rede .....	118
4.3.1. A Rede e o Grupo .....	119
4.3.2. A Dinâmica de Grupo .....	120
4.3.3. Formação, Desenvolvimento e Realidade Social do Grupo .....	121
4.3.4. Sucesso e Produtividade do Grupo .....	123
4.3.5. Gestão do Grupo.....	125
4.4. O Modelo Participativo e Estratégias Metodológicas na Prática Empírica.....	125
4.4.1. A Facilitação.....	126
4.4.2. A Gestão de Conflitos .....	127
4.4.3. A Negociação .....	128
4.5. Metodologias da Estrutura do Programa Rede Social: O Diagnóstico, Planeamento e Avaliação	130
4.5.1. O Diagnóstico.....	131
4.5.2. O Planeamento.....	133
4.5.3. A Avaliação .....	136

4.6. Intervir sem Modelo: Eis a questão!.....	141
4.7. Arte e Técnica na Ação.....	143
REFLEXÃO FINAL DE SÍNTESE .....	145
II PARTE - ESTUDO EMPÍRICO: ESTUDO DE CASO NO VALE DO AVE.....	149
CAPÍTULO V – O Programa <i>Rede Social</i> : Estrutura e Política Europeia de Coesão Territorial .....	151
5.1. O Programa <i>Rede Social</i> .....	151
5.1.1. Enquadramento do Programa <i>Rede Social</i> : Génese, Evolução, Estrutura e Princípios.....	151
5.2. Programa <i>Rede Social</i> e Política Europeia: A Política de Coesão Territorial.....	154
5.3. Tendências e Desafios do Programa <i>Rede Social</i> e da Europa do Futuro .....	157
CAPÍTULO VI – <i>REDES</i> NO TERRITÓRIO: DINÂMICAS E IDENTIDADES.....	159
6. 1. O Contexto Territorial do Vale do Ave.....	159
6.1.1. Demografia .....	161
6.1.2. Economia.....	164
6.1.3. Matriz SWOT: Contexto Territorial do Ave .....	166
6.1.4. O Município de Vila Nova de Famalicão .....	170
6.1.5. O Município de Vizela.....	172
6.2. Caracterização e Funcionamento das <i>Redes</i> .....	174
6.2.1. Composição do Núcleo Executivo do Conselho Local de Ação Social: Vila Nova de Famalicão e Vizela.....	174
6.2.2. Composição do Conselho Local de Ação Social: Vila Nova de Famalicão e Vizela .....	175
CAPÍTULO VII - A Rede Relacional entre os Atores: Conexões e Configurações .....	179
7.1. A Análise de Redes Sociais .....	179
7.1.1. Teorias com Impacte Empírico na Análise de Redes Sociais .....	181
7.1.2. A Sociometria na Análise de Redes Sociais .....	182
7.1.3. Ferramentas na Abordagem de Redes Sociais.....	184
7.1.4. Unidades de Análise na Abordagem de Redes Sociais.....	185
7.1.5. Propriedades das Redes.....	186
CAPÍTULO VIII - A “VOZ” DOS ATORES.....	203

8.1. Dinâmicas Societais do Território no Passado e no Presente: o Lugar da <i>Rede Social</i> .....	204
8.2. Estrutura e Interpretação do Programa <i>Rede Social</i> .....	220
8.3. Dinâmica Relacional entre os Atores da <i>Rede</i> .....	226
8.4. À Descoberta dos Fatores de (In)sucesso para o Funcionamento da <i>Rede</i> .....	230
8.5. O Potencial Transformador da <i>Rede</i> .....	239
8.6. Rede em Prática.....	244
REFLEXÃO FINAL DE SÍNTESE .....	253
CONCLUSÕES E PERSPETIVAS .....	257
BIBLIOGRAFIA.....	271

Anexos:

Anexo 1: Guiões de Entrevistas

Anexo 2: Inquérito Sociométrico Vizela e Vila Nova de Famalicão

Anexo 3: Métricas da Rede de Vila Nova de Famalicão

Anexo 4: Métricas da Rede de Vizela

Anexo 5: Matriz de Dados NodeXLGraph Rede Vizela

Anexo 6: Matriz de Dados NodeXLGraph Rede Famalicão



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - A Cidade de Königsberg .....	67
Figura 2 - Grafo da Cidade de Königsberg.....	67
Figura 3 - Modelo de Organização em Rede .....	96
Figura 4 - Modelo de Organização Burocrático .....	96
Figura 5 - Posicionamento Geográfico da NUT III Ave.....	160
Figura 6 - População Residente por Concelho .....	162
Figura 7 - Densidade Populacional por Concelho .....	163
Figura 8 – Índice de Envelhecimento por Concelho .....	164
Figura 9 - População Empregada por Setor de Atividade Económica por Concelho .....	166
Figura 10 – <i>Rede</i> de Vila Nova de Famalicão - Grau <i>in</i> .....	189
Figura 11 – <i>Rede</i> de Vizela - Grau <i>in</i> .....	190
Figura 12 – <i>Rede</i> de Vila Nova de Famalicão - Grau <i>out</i> .....	191
Figura 13 – <i>Rede</i> de Vizela - Grau <i>out</i> .....	194
Figura 14 – <i>Rede</i> de Vila Nova de Famalicão - Intermediariedade .....	196
Figura 15 – <i>Rede</i> de Vizela - Intermediariedade.....	197
Figura 16 – <i>Rede</i> de Vila Nova de Famalicão - Proximidade .....	199
Figura 17 – <i>Rede</i> de Vizela - Proximidade .....	200
Figura 18 - Configuração de um modelo organizacional em rede criador de transformação.....	254

## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1 - Síntese Comparativa dos Modelos Organizacionais: em Rede e Burocrático .....	95
Tabela 2 - Matriz SWOT – Vale do Ave .....	166
Tabela 3 - Caracterização do Concelho de Vila Nova de Famalicão .....	170
Tabela 4 - Caracterização do Concelho de Vizela .....	172
Tabela 5 – Composição dos Núcleos Executivos dos CLAS de Vila Nova de Famalicão e de Vizela.....	174
Tabela 6 - Composição dos CLAS .....	176
Tabela 7 - Perfil dos Entrevistados.....	203

## **ÍNDICE DE SIGLAS**

<b>ARS</b>	- Análise de Redes Sociais
<b>CEIS</b>	- Contratos de Emprego de Inserção Social
<b>CLAS</b>	- Conselho Local de Ação Social
<b>CLDS</b>	- Contrato Local de Desenvolvimento Social
<b>CNO</b>	- Centro de Novas Oportunidades
<b>CPCJ</b>	- Comissão de Proteção de Crianças e jovens
<b>CSIF</b>	- Comissão Social Inter Freguesias
<b>GIP</b>	- Gabinete de Inserção profissional
<b>DS</b>	- Diagnóstico Social
<b>IDS</b>	- Instituto de Desenvolvimento Social
<b>IPSS</b>	- Instituição Particular de Solidariedade Social
<b>NE</b>	- Núcleo Executivo
<b>OCDE</b>	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>ONG</b>	- Organização Não Governamental
<b>PA</b>	- Plano de Atividades
<b>POC</b>	- Programa Ocupacional
<b>PDM</b>	- Plano Diretor Municipal
<b>PDS</b>	- Plano de Desenvolvimento Social
<b>PLCP</b>	- Projeto de Luta Contra a Pobreza
<b>PME</b>	- Pequena Média Empresa
<b>RCM</b>	- Resolução do Conselho de Ministros
<b>RSI</b>	- Rendimento Social de Inserção



## **INTRODUÇÃO**

Um mundo marcado por transformações a acontecerem a uma velocidade sem precedentes confronta-se com modelos da gestão organizacional tendencialmente obsoletos, em vários domínios, inclusivamente na ação pública.

Assiste-se a uma procura de outras abordagens e modelos organizacionais, questionando-se fortemente a eficácia das estruturas burocráticas pelo desajuste às “novas realidades”. Um novo enquadramento económico e social, confirmado pela sociologia e outras ciências sociais, resultante da crise do modelo de gestão capitalista, associado ao processo de globalização, pelas alterações que provocou nos processos produtivos e na realidade organizacional, favorece mudanças no papel do Estado, presentes na necessária revisão dos seus modelos de desenvolvimento.

A dinâmica gerada pela complexificação dos processos ativa a necessidade da interdependência, através do crescente recurso à interação, como estratégia para enfrentar um ambiente de turbulências, forte competitividade, reestruturação na esfera pública e nas organizações do mercado e crise de *Welfare State*. No contexto da sociedade complexa de risco e incerteza emergem outros modelos de gestão que incorporam a interação entre estruturas descentralizadas, inovação na ação, parcerias entre organizações do Estado, da sociedade civil e do mercado. O campo de atuação dos governos a nível nacional, regional e local, apresenta-se dinâmico, complexo e diverso, em que vários são os agentes económicos, sociais e culturais com os quais se interage e se tenta produzir novos consensos, negociações e acordos (Marques, 2008).

Assim, observa-se um crescente experimentalismo na procura de abordagens inovadoras, compatíveis com uma maior capacidade de adaptação a um ambiente complexo e em mudança (Nogueira, 2004). Dos modelos organizacionais emergentes, as formas de organização em rede (parcerias, redes interorganizacionais, alianças estratégicas, etc.) têm vindo a afirmar-se como modelo em expansão, pelo potencial de adaptação e autotransformação a um ambiente complexo e em mudança. Está em causa um modelo de desenvolvimento a que subjaz uma

reflexão, integrada e participativa, entre vários atores, onde condições como aprendizagem, governança e inovação são uma tendência já não só no discurso, com um novo léxico (diálogo, negociação, redes, local, parceria, cooperação), mas também, na ação técnica e política, de que é exemplo, em Portugal, o Programa *Rede Social*, objeto de análise desta investigação.

A necessidade de gerir problemas, cada vez mais complexos e interdependentes, recursos escassos, atores de vários domínios, desde o privado ao público (central e local) e a crescente necessidade de participação dos cidadãos nas decisões e nos processos de democratização, marca uma tendência. É nesse contexto que a organização em forma de rede é um fenómeno cada vez mais observado. Manifesta-se em várias áreas ou setores, do produtivo ao social, e noutras formas de comunicar, liderar e intervir.

Trata-se de um modelo organizacional que, apesar da diversidade de atores, do tipo de organizações e de campos disciplinares, apresenta dimensões comuns a caracterizá-lo. As especificidades fundamentais passam por não ter um centro de comando, isto é, pela relação de horizontalidade, práticas colaborativas, interdependência, aprendizagem, gestão de risco, interação e flexibilidade. Para assegurar o funcionamento desta nova abordagem são necessárias fontes e canais de informação e comunicação, assim como condições de natureza técnica, económica, social, política e ambiental. É necessário pensamento flexível para a integração entre aspetos ontológicos, psicológicos e metodológicos do processo.

A organização em rede, aplicada às políticas públicas, desenvolve um novo paradigma de organização, potenciador de transformação e de mudança, ao incrementar a cidadania de proximidade e ao construir vivências de participação emancipatória. Deste modo, o novo enquadramento económico-social obrigou os Estados a alterarem as bases dos seus modelos de desenvolvimento, num contexto em que a dinâmica assente no risco e na incerteza, incapacita qualquer ato isolado de alcançar resultados sustentáveis. As sucessivas transformações na sociedade, no enalço da revolução tecnológica e informacional, em muito concorrem para a ideia de materializar uma teia global de variadas relações políticas, financeiras, sociais e científicas.

Ao nível científico, o estudo da sociedade, a partir do conceito de rede, representa um dos focos de mudança que penetra a ciência do séc. XX (Recuero, 2006, 2009). Compreender o mundo complexo que nos rodeia é tarefa muito difícil, apreender princípios simples dos sistemas complexos é um passo decisivo na procura de sentido. Anteriormente, a ciência retalhava

fenómenos, estudando as partes com detalhe, no esforço de compreender o todo, por outras palavras, o processo de investigação reduzia os problemas até poderem ser explicados. O conhecimento científico procurava unidades simples para explicar a realidade e aquilo que não equivalia a esquema simplificador era eliminado. Compreender a realidade era decifrar os seus componentes no pressuposto de que, ao compreender as partes, se compreendia o todo. Na visão cartesiana, criadora do pensamento analítico, os fenómenos complexos eram divididos para se compreender o todo, a partir das propriedades das suas partes, procurando-se uma síntese posterior. Historicamente, as disciplinas científicas inspiram-se nos fundamentos do modelo cartesiano do conhecimento e constroem uma visão limitada e reduzida de dimensões específicas da realidade.

O reducionismo criou condições para a ciência avançar ao possibilitar que os problemas investigados fossem medidos e compreendidos com profundidade. Porém, na atualidade, a ciência precisa de sistemas que permitam compreender a complexidade. Está em causa a necessária reforma do pensamento dominante na nossa cultura para a construção de outro modo de fazer ciência. Nesse sentido, destaca-se, de entre a diversidade de propostas, o trabalho de Edgar Morin (2008) plasmado na sua importante conceção epistemológica, designada por pensamento complexo. Para este autor, o pensamento simplificador tornou-se a barbárie da ciência, caracterizado pela generalização, abstração, reducionismo e separação. Esta visão motivou uma conceção simplificadora do universo em dimensões várias, desde a física, biológica, antropológica e à sociológica.

Morin rompe com o raciocínio fragmentador, apoiado no modelo mental da binariedade do “ou/ou” e faz emergir o paradoxo do uno e do múltiplo e da *indisciplinaridade* da ciência. Para ele, complexo é um tecido de constituintes heterogêneos inseparavelmente associados.

Na visão da complexidade, vivida no contexto atual, a realidade é essencialmente construída pelos relacionamentos e pelos processos em que cada elemento constituinte do sistema está relacionado e afeta os demais. Os resultados são gerados pela ação e interação de elementos muitas vezes de forma aleatória. Para Morin, a complexidade ainda carece de muitas explicações e avanços, pela pesada carga semântica que transporta de confusão, incerteza e desordem.

Anterior às teorias da complexidade, a teoria geral dos sistemas (Bertalanffy, 1973) deixou um legado de grande relevância para a compreensão da inter-relação necessária entre todas as ciências, ao explicar que umas dependem das outras para se desenvolverem, a relação de

complementaridade entre si e a necessária transferência do conhecimento de umas para as outras.

Nos finais do séc. XX, parte significativa da comunidade científica interessa-se pela dinâmica dos sistemas complexos e pela não linearidade. Cada vez mais se aceita que nada acontece isoladamente, a maioria dos fenómenos emerge pela interconexão do complexo universal. Cientistas de várias áreas têm descoberto que a complexidade possui uma arquitetura própria, compreendendo que o sistema complexo pode ser pensado como uma rede. As redes constroem padrões de interação (estruturas), podendo evoluir de forma não linear e assim, produzir imprevistos sobre contextos específicos, tendo essa ação emergente implicações na compreensão do processo crítico que nos aproxima do quotidiano. Formam-se redes, ao compreender-se que os átomos formam uma rede, fazendo as macromoléculas; as proteínas formam uma rede, fazendo uma rede de células; as células formam redes, fazendo órgãos e corpos; os humanos formam redes construindo sociedades, por sua vez, organizações humanas, formam redes entre si.

A ciência, ou teoria das redes, não surge enquanto proposta das ciências sociais. Embora tenha vindo a ser por si adotada, nasce dos contributos de vários campos disciplinares na busca de resposta a problemas complexos, de onde se destacam a matemática e a física, nomeadamente por Barabási (2003).

Nos últimos tempos, o corpo de conhecimentos sobre redes cresceu significativamente, embora em português, seja praticamente inexistente literatura que aborde a ciência das redes e, mais concretamente, a sua transversalidade disciplinar. A teoria dos grafos está na base dessa ciência, ao conceber a estrutura de rede que explica diversos fenómenos de áreas muito diferentes. A ciência das redes procura princípios universais que possam ser aplicados a vários tipos de redes, sejam eles biológicos, sociais ou tecnológicos. O seu foco principal, reside nas propriedades dinâmicas das redes, como estruturas em constante ação, muito embora as suas estruturas e propriedades não tenham sido completamente compreendidas.

O conhecimento produzido pela ciência das redes comporta um significado e amplitude concetual com fundadas perspetivas para repensar a realidade em que vivemos e melhor compreender diversos fenómenos que acontecem nas várias áreas disciplinares.

Importa acrescentar que o termo “redes” faz parte do vocabulário diário e pode gerar confusão, por ser aplicado a vários contextos e aludir a diversas situações, podendo mesmo ser utilizado



em sentidos opostos. Na ciência, a necessidade de conexão entre vários aportes teóricos exige uma reflexão epistemológica, teórica, metodológica e empírica que aumente e aprofunde o conhecimento teórico-conceitual sobre redes.

A multiplicação de redes gestoras de políticas públicas, concretamente, no setor social de que é exemplo, em Portugal, o Programa *Rede Social*, a política pública alvo desta investigação, foi influenciada pela dinâmica deste processo. Desse modo, estruturas reticulares têm sido vistas como uma solução para gerir políticas públicas onde a necessidade de compreender e agir sobre problemas cada vez mais complexos e interdependentes, recursos escassos, diversidade de atores e a crescente necessidade de participação dos cidadãos nas decisões, associada aos processos de democratização, tem sido uma tendência.

O foco desta investigação organiza-se em torno de redes de atores sociais, mais explicitamente, uma rede de políticas públicas que liga atores sociais coletivos (organizações), por outras palavras uma rede, induzida por política pública, num projeto deliberado da ação humana. Nesse sentido, aborda-se a rede como um padrão organizativo que contribui para atores sociais empreenderem, promoverem e obterem resultados de transformação da realidade originando novas formas de conhecer, pensar e agir. Esta tipologia de redes é influenciada pelo pensamento sistémico, dando origem a novos valores, novas formas de pensar e a novas atitudes (Silva, *et al.*, 2013). Porém, muita desilusão acontece com as redes provinda da profunda incompreensão do que significam realmente (Franco, 2008). Um passo fundamental para entender as dinâmicas próprias do trabalho em rede é compreender como a vida natural se sustenta e se auto-produz, uma vez que o conceito de rede foi criado a partir do estudo dos sistemas vivos (Silva, *et al.*, 2013). Está em questão o potencial auto-organizador do ser humano, para enfrentar incertezas e turbulências, criando ordem e sentido quando confrontado com adversidades.

A configuração de um modelo desta natureza, associado à gestão pública, não está isento de dificuldades, riscos, desafios e perigos, exigindo do ponto de vista da reflexão e da análise sociológica a necessária vigilância crítica. Assim, importa discutir, em profundidade, diversas perspetivas, relacionadas com a organização em rede, nomeadamente, nas políticas públicas. Compreender e analisar dinâmicas, processos e resultados alcançados no território através da ação da política pública Programa *Rede Social* contribui para se produzirem novos contributos teóricos e substantivos sobre esse modelo organizacional. Nesse sentido, interessa sublinhar que

a centralidade analítica de rede é muito anterior ao significado e amplitude concetual que a designação do programa em análise traduz.

O Programa *Rede Social* nasce no final da década de noventa do séc. XX, num contexto marcado pelo expansionismo das políticas públicas ativas. Parte do reconhecimento do potencial da vitalidade das relações sociais de pequena escala na sociedade portuguesa e assenta, também, no reconhecimento do que essa vitalidade representa. É um programa autónomo na sua orientação estratégica, princípios, estrutura orgânica, modelo de funcionamento e concretiza-se de forma única em cada unidade territorial, o concelho. Assim, a produção de conhecimento sobre a *Rede Social* recebe as diversidades encontradas na sua concretização. O Programa *Rede Social* pode ser compreendido como um sistema aberto, que foi sendo tornado concreto em cada contexto, nas suas dimensões materiais e imateriais, através de 'razões' e 'recursos' e dependente da forma como os atores interpretam, no seu contexto de intervenção, o sentido estratégico, os princípios e os procedimentos presentes na organização e funcionamento da *rede*.

A *Rede Social* adota a concretização de uma lógica de intervenção orientada por um pensamento em que os problemas sociais são analisados numa perspetiva multidimensional e local. Assenta numa base em que a responsabilidade pelo combate à pobreza e à exclusão social é partilhada por várias entidades, constituindo uma parceria estratégica local, entre diversos agentes públicos, autarquias e serviços, desconcentrados da administração central, e privados, com ou sem fins lucrativos.

Para além da orientação estratégica assente na constituição de uma parceria igualmente estratégica, outra de igual relevo emerge do programa, o planeamento estratégico e operacional participados, aplicados de forma integrada e sistémica na intervenção a partir do conjunto dos atores locais. A necessidade de planear a intervenção surge na tentativa de superar a intervenção assistencialista, tecnocrata, burocrata, vertical, casuística e desarticulada de atores e setores. O planeamento estratégico não era aplicado à intervenção social, o Programa *Rede Social* assume a ambição de racionalizar e rentabilizar as respostas e recursos locais e a articulação das intervenções dos diferentes parceiros no mesmo território. Assim, a missão atribuída às *redes* locais era a de envolver todos os parceiros do território no combate à pobreza e exclusão social, de forma concertada, construindo assim, territórios mais coesos, em que a visão da competição organizacional muda para a de cooperação interorganizacional. A

territorialização e a integração de respostas para os problemas é um resultado a alcançar pelo programa.

Para a viabilização das redes de políticas públicas é necessária reflexão sobre um novo modelo de gestão pública, contrário ao fundado no burocrático, definido pela especialização, controle e subordinação hierárquica (Sotero, 2002). A organização em rede, através de políticas públicas, tenta influenciar mudanças do desenho hierarquizado e rígido da burocracia da administração pública, surgindo como uma forma de organização horizontal, flexível e acessível a diversos agentes sociais.

Mudar de um modelo de governo de administração burocrática para um modelo de governança relaciona-se com a ideia de que a solução de problemas sociais e políticos só é possível com base em novas estruturas políticas. O sistema burocrático é rígido com procedimentos de comando e controlo, assente numa cultura de *inward-looking* (Ball e Juneman, 2012). Esses modelos operacionais não conseguem lidar com problemas que transcendam a sua fronteira organizacional, procurando-se, nesse sentido, outras formas de governar. A governança em rede surge, assim, num contexto de dificuldades de compreensão e, ainda mais, da limitação das soluções conhecidas trazendo novas soluções catalizando os setores público, privado e voluntário, para resolver problemas sociais inter-relacionados e complexos, difíceis de compreender e ainda mais difíceis de resolver.

Importa analisar as potencialidades, riscos, perigos e benefícios dessa forma de organização. Do ponto de vista da reflexão e análise sociológica, a vigilância crítica é vital, para desocultar fenómenos de poder e controlo que trespassam as relações sociais. Desocultar a invisibilidade desses fenómenos é encontrar um rumo processual das sociedades e outras ordens de sentido da realidade. A criação e manutenção de uma estrutura policêntrica está muito longe de ser um processo simples, mesmo considerando a boa intenção e vontade dos atores. Uma estrutura policêntrica implica novos desafios administrativos, processos de decisão coletiva, construção de consensos, uma ética de confiança, metodologias e práticas participativas que a viabilizem, ao aceitarem simultaneamente, a aprendizagem e o risco da estrutura falhar.

Depois do enquadramento genérico da temática central da investigação, apresenta-se de seguida, a estrutura que suportou o processo, organizado em duas partes e oito capítulos,

articulados entre si, apesar da relativa especificidade que cada um pode assumir, fruto do enfoque teórico e metodológico orientador.

A primeira parte enquadra e justifica o estudo baseado no debate crítico do pensamento de autores, de diversas áreas do saber científico, com preponderância na sociologia, sem ignorar outros conhecimentos relevantes para a questão das mudanças sociais atuais. Apresenta a abordagem metodológica da investigação na perspectiva fundamentalmente qualitativa. Assim, o primeiro capítulo compreende o sentido orientador de base do percurso de análise sociológica da investigação. Justifica a pertinência da investigação, apresenta e discute as principais razões que fundamentaram a opção pelo tema, alicerçadas sobretudo em duas dimensões chave, a sua atualidade e utilidade, tomando Eco (2007) como referência. Nesse sentido, para a compreensão do problema da investigação, a discussão teórica desenvolve-se partindo da revisitação dos contributos teóricos substantivos da sociologia de Norbert Elias. Discutem-se as propostas teóricas e formulações conceituais do autor, com utilidade analítica para a compreensão da organização da intervenção social, em torno de um modelo organizacional em forma de rede. O capítulo é encerrado com a apresentação do processo metodológico, derivado do referencial teórico, resultante da conjugação de várias metodologias de pesquisa, de caráter intensivo e, predominantemente, qualitativo.

Os capítulos seguintes apresentam um conjunto de constructos e teorias explicativas que, no seu todo, dão corpo à construção sociológica do fenómeno das redes interorganizacionais nas políticas públicas. Complementam, através do contributo de várias áreas do saber, os fundamentos de uma outra visão da ciência e da intervenção para o séc. XXI.

Assim, o segundo capítulo é dedicado ao confronto de perspetivas epistemológicas e teóricas favorecedoras da compreensão das (re)configurações organizacionais e gestionárias, a emergir num mundo em constante mudança. As dimensões do quadro epistemológico da complexidade, da *indisciplinabilidade* e da auto-organização são a base reflexiva para se compreenderem essas reconfigurações organizacionais e gestionárias, baseadas em diferentes visões disciplinares. Nesse mesmo capítulo, após o debate epistemológico de diferentes modos de produção científica, no contexto da complexidade, que permitam compreender a emergência do fenómeno da organização em rede, apresenta-se uma vasta abordagem teórica sobre teorias de análise de redes sociais, sentidos atribuídos a rede, classificações e possíveis tipologias, de que se destacam as redes interorganizacionais de políticas públicas, no contexto do atual estado de

arte. Complementa-se a análise, para a compreensão do modelo organizacional em forma de rede nas políticas públicas, através dos contributos de várias áreas disciplinares, para além de se discutirem os objetivos centrais do Programa *Rede Social*, ao ser debatido o fenómeno da pobreza e exclusão social na sua matriz estrutural.

No terceiro capítulo, apresenta-se um quadro teórico-concetual que centra a análise em dois modelos de gestão organizacional, o modelo correntemente designado de burocrático e o modelo em rede, policêntrico ou reticular. É apresentado um quadro comparativo, dos dois, no que respeita ao potencial e aos limites das formas de organização em rede e a fatores de (in)sucesso deste último modelo gestor. É, ainda, traçado um quadro de inteligibilidade da organização em rede, comparada com outros modelos para o aprofundamento da dimensão empírica, convocada num panorama que não esquece as combinações híbridas reais destes modelos.

O quarto capítulo, intitulado “Rede em Ação: Práticas de Rede”, discute as componentes técnicas do processo de intervenção social, organizado em forma de rede interorganizacional, enquanto eixo analítico e empírico para o conhecimento de potencialidades e limites de um modelo de ação local impulsionado pela política pública, Programa *Rede Social*. Incluem-se aspetos relacionados com metodologias específicas a implementar no quadro dessa medida de política.

A primeira parte termina com uma reflexão final de síntese sobre os quatro capítulos em análise suporte da investigação.

Na segunda parte, constituída por quatro capítulos, apresentam-se e discutem-se os resultados empíricos do estudo de caso em dois municípios do norte do país, no Vale do Ave, designadamente, Vila Nova de Famalicão e Vizela. Na origem desta opção estiveram presentes diversas motivações, concretamente, o desconhecimento de estudos de caso comparativos, em territórios de uma mesma região, cuja intervenção social, organizada a partir de um modelo gestor, em forma de rede, apresente uma experiência e dimensão expressivas, nomeadamente: diversidade de atores, consistência à escala territorial, temporalidade do modelo e capacidade de transferir ensinamentos.

Assim, o quinto capítulo, apresenta de forma substantiva a análise do Programa *Rede Social* e relaciona-o com as tendências da política europeia. O sexto, centra a sua análise na dinâmica

territorial dos concelhos em estudo e na caracterização das respetivas *redes*. O sétimo capítulo apresenta e analisa os dados observados, sobre a dinâmica relacional entre os atores das duas *redes* interorganizacionais de políticas públicas, representados por vários sociogramas. Os grafos permitem que, de forma visual, se compreendam as propriedades, configurações e conexões das duas *redes* em análise, possibilitando identificar padrões significativos para a compreensão da rede relacional. Seguidamente o oitavo capítulo, designado “ a voz dos atores”, é uma etapa da investigação empírica que faz emergir sentidos e significados das narrativas construídas por atores relevantes para a compreensão do objeto em análise. A “voz dos atores” representa o vivido e o sentido pelos entrevistados, num equilíbrio entre a descrição e a interpretação, analisando-se os significados através das perceções dos entrevistados.

A segunda parte da investigação termina com uma reflexão final de síntese, que articula os resultados empíricos com o quadro teórico que suportou a análise da informação.

Por fim, as principais conclusões da investigação são apresentadas, autonomamente, retomando a questão central que orientou a pesquisa. Aí, são sistematizados e relacionados os principais resultados, construídos à luz das opções teóricas e dos procedimentos movidos. Neste espaço, não foi dispensado um apontamento dedicado às principais limitações da pesquisa, algumas reflexões adicionais acerca de novos problemas que a investigação levantou, fazendo assim do próprio processo de pesquisa um questionamento aberto. Complementam-se as conclusões com mensagens chave, implicações da orientação da política pública e perspectivas de desenvolvimento do trabalho a explorar, num contributo para uma melhor e mais fecunda articulação entre o conhecimento e a ação.

Os elementos de reflexão, aliás insuficientes, não esgotam o problema nem respostas definitivas para as questões levantadas. Propõe-se uma reflexão que abra espaço para se pensar sobre as necessárias reconfigurações organizacionais e gestionárias, no espaço das políticas e ação pública, em tempos de muita indefinição e dúvida.

## **I PARTE - REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLOGIA**





## **CAPÍTULO I - O CONTEXTO, ANTES DO TEXTO: A CONSTRUÇÃO DE SENTIDO PARA INVESTIGAÇÃO**

*PRECISAMOS UNS DOS OUTROS, ORIENTAMO-NOS  
UNS PARA OS OUTROS E ESTAMOS LIGADOS UNS  
AOS OUTROS.*

**Norbert Elias, 2004**

O primeiro capítulo desta investigação comporta o sentido orientador de base do percurso de análise sociológica, em torno da temática das redes interorganizacionais de políticas públicas. Apresenta e discute as principais razões que sustentaram a opção pela temática, ao abrigo do designado Programa *Rede Social*, em vigor, na atualidade, no território nacional, justifica a importância e a pertinência da pesquisa em duas dimensões chave, a atualidade e utilidade (Eco, 2004).

O objetivo desta investigação é analisar e compreender, em territórios diferentes, embora próximos, a interdependência entre as dinâmicas sociais, a estrutura e interpretação da política pública, pelos atores que a aplicam, e a dinâmica relacional entre esses mesmos atores, com vista a esclarecer e fundamentar a interdependência desses fatores, em novas e melhores formas de intervenção social.

Numa sequência analítica ampliada por esta reflexão apresenta-se o referente teórico de base da investigação e o processo metodológico que a suporta. Nesse sentido, para a compreensão do problema da investigação partiu-se da revisitação e discussão dos contributos teóricos substantivos da sociologia de Norbert Elias. Discutem-se as propostas teóricas e formulações conceituais do autor, com utilidade analítica, para a compreensão da organização da intervenção social em torno de um modelo reticular.

Apresenta-se, ainda, a estratégia metodológica anunciada derivada do referencial teórico e empírico, que se designou por pluralismo metodológico, resultante da conjugação de várias metodologias de pesquisa de caráter intensivo e predominantemente qualitativo.

## **1.1. JUSTIFICAÇÃO/RELEVÂNCIA DA INVESTIGAÇÃO: A ESCOLHA DO TEMA E DO PROBLEMA**

É na escolha que se constrói o sentido e o significado do caminho a percorrer. A opção por um caminho, em detrimento de outro, é um processo solitário, porém, ninguém lá chega só. Nesse sentido, a decisão pelo tema desta investigação resultou da interdependência entre múltiplos fatores, de entre esses, destacam-se, a prática social, profissional e pedagógica, assim como a história de vida da investigadora. A experiência vivida e sentida, ao longo de vários anos, na coordenação de equipas de intervenção social, a docência na Universidade Católica Portuguesa, a consultoria em organizações públicas e privadas, no âmbito da capacitação organizacional, a intervenção em debates nacionais e internacionais, entre outros fatores, tiveram uma influência decisiva nessa opção. Acrescentam-se, também, as muitas horas de conversas, de encontros, de leituras, de partilha com muitas pessoas, com perspectivas e visões profundamente inspiradoras, que foram indispensáveis à escolha do tema da investigação.

Para além destes, outros fatores determinaram e traçaram a motivação para a origem deste trabalho, nomeadamente, a baixa produção científica em Portugal de investigações desenvolvidas acerca da organização da intervenção social em forma de rede<sup>1</sup>. Nesse sentido, as questões colocadas eram muitas e de natureza muito variada, ampliando essa circunstância eventuais direções da pesquisa, tornando dessa forma o estudo um grande desafio. Não obstante a complexidade subjacente a temáticas orientadas para modelos em aplicação na intervenção social, esta investigação assumia-se como uma oportunidade de melhor conhecer, reflectir e compreender a organização da intervenção social na atualidade e fatores envolvidos na construção da mudança. Todo este contexto contribuiu para a convicção de que a investigação permitiria produzir novos contributos teóricos, metodológicos e empíricos para a intervenção social, organizada num modelo reticular nas suas expressões, mecanismos e princípios.

### **1.1.1. O Tema: Organização em Rede nas Políticas Públicas**

Ultimamente tem-se assistido a uma procura de novas arquitecturas e modelos organizacionais, fruto da desadequação e desajuste dos paradigmas mais influentes da gestão e organização às “novas realidades”. Assiste-se a uma crescente necessidade de inovação na procura e experimentação de abordagens organizacionais mais consentâneas com a complexidade, a

---

<sup>1</sup> Note-se um estudo recente de avaliação do programa *Rede Social: Projeto Rede em Prática*. Relatório Final da Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012 (Godinho e Henriques, s.d.)

mudança, a incerteza e o risco em que cada vez mais se vive. Nesse sentido, novos desafios se colocam às sociedades contemporâneas em consequência da emergência de um novo enquadramento económico e social, confirmado pela sociologia e outras áreas do conhecimento, resultado da crise dos modelos tradicionais visíveis nos setores privado, com e sem fins lucrativos e no público. É importante referir, para a compreensão do nosso objeto de investigação, que recai sobre a análise de uma política pública, que os princípios da administração, desenvolvidos no quadro das abordagens clássicas das teorias de racionalização das organizações e do trabalho, foram desde sempre incorporados à gestão da administração pública (Marques, 2008).

A partir da década de 80 do séc. XX, o modelo de gestão capitalista tradicional, e o designado modelo racional burocrático, são fortemente questionados. A validade desse sistema suportava-se, entre outros, na avaliação das pessoas segundo critérios considerados objetivos.

Fatores de diversa ordem convergiram para a necessidade de se procurarem novos modelos de gestão organizacional com vista a uma maior flexibilização e interdependência. Neste contexto, assume particular relevância o processo de globalização, em virtude das alterações por si provocadas nos modelos gestionários e produtivos. Assiste-se a alterações no papel do Estado, nas suas relações com a sociedade, emergindo outros modelos de gestão que comportam a interação de estruturas descentralizadas, ações inovadoras, parcerias entre organizações do Estado, da sociedade civil e do mercado, contrárias ao estilo tradicional racional burocrático.

Com efeito, constata-se uma transição dos modelos de organização do Estado, dos sistemas sociais e de organização das instituições. São inúmeras as expressões que testemunham estas transformações, com o enfoque em 'rede': "*The age of the network*" (Lipnack e Stamps, 1994), "*network society*" (Castells, 1996), "*networked society*" (Prigogine, 2000). Nas palavras de Capra (2002: 267) "(...) *na Era da informação na qual vivemos as funções e processos sociais organizam-se cada vez mais em torno de redes. Quer se trate das grandes empresas do mercado financeiro, dos meios de comunicação ou das novas ONGs globais, constatamos que a organização em rede tornou-se um fenómeno social importante*". Na mesma linha, Dabas (2001) afirma que no campo da sociologia e da teoria das organizações surgem experiências várias que visam implementar a "modalidade de organização em rede", em detrimento da abordagem administrativa clássica. Capucha (cit in, Alves, 2012:15) afirma que a "*superioridade performativa das organizações em rede sobre outros mecanismos e princípios de organização*

*tem expressão em todos os setores da vida, desde as relações interpessoais até ao funcionamento das empresas, dos serviços públicos, dos mercados...dos estados e dos agrupamentos regionais de estados”.*

Todo este contexto favoreceu a transição para novos paradigmas de desenvolvimento das organizações contemporâneas, distintos das burocracias modernas. Novos conceitos e expressões surgiram para qualificar os modelos emergentes: “*organização em rede*” (Miles e Snow, 1992:53), “*formas de organização em rede*” (Podolny e Page, 1998:57), “*estruturas de governança em rede*” (Powell e Smith-Doerr, 1994:369), “*redes interorganizacionais*” (Ebers, 1999:4): “*If more than two organizations are linked through such networkworking relationships, they constitute an interorganizational network*”.

A paisagem organizacional contemporânea tem sofrido alterações notáveis, sendo que a organização em rede tem-se disseminado fortemente, atravessando os setores público, e privado sem fins lucrativos, manifestando-se, inclusivamente, no setor privado com fins lucrativos, tradicionalmente defensor dos valores da concorrência, baseados em princípios de racionalização de custos e capitalização dos lucros.

As redes de políticas públicas, concretamente no setor social, têm vindo a crescer fortemente influenciadas por todo este panorama de mudança económica e societal, incapaz de lidar com modelos de gestão de raiz estruturo-funcionais. As estruturas policêntricas têm sido vistas como uma das possíveis “soluções” para administrar políticas públicas, onde a necessidade de gerir problemas, cada vez mais complexos e interdependentes, recursos escassos, atores do domínio privado, público, central e local e a crescente necessidade da participação dos cidadãos, nas decisões dos processos de democratização, tem sido uma tendência.

Nesse sentido, as redes, ou estruturas policêntricas, argumenta Teixeira (2002), apresentam-se como constituintes da morfologia social característica das sociedades contemporâneas, por serem um fenómeno recente e cada vez mais frequentemente observado, manifestando-se em diferentes áreas e setores, desde o produtivo e as redes empresariais, o social e as redes de políticas e movimentos sociais e o psicológico e as redes de apoio psicológico.

O que está em causa, neste modelo, é que apesar da multiplicidade de objetivos, de setores, de organizações, de atores e de recursos, há um denominador comum nas estruturas em rede, encontrar um modelo de gestão capaz de viabilizar os objetivos partilhados e preservar a estrutura policêntrica. Para Martinho *et al.*, (2003:49). “*a razão de existir da rede é o conjunto*

*de propósitos comuns a todos os participantes – e, em geral, esse conjunto de propósitos incorpora também um conjunto de valores comuns. Participar de uma rede implica, portanto compartilhar os mesmos propósitos e os mesmos valores”*

Outros autores, Boltanski e Chiapello (1999), a partir da análise de um vasto *corpus* da literatura de *management*, alertam sobre todo este contexto, ao identificarem as mudanças ideológicas que acompanharam as transformações do capitalismo desde Maio de 1968. Defendem que se passou da crítica exacerbada ao silêncio da crítica. A partir de meados de 1970, e de forma mais marcada nos anos 80, gera-se um “novo espírito do capitalismo”, não sustentado na organização hierárquica do *fordismo*, mas noutras formas de “organização em rede”. A reflexão crítica dos autores enuncia maneiras impercetíveis de manipulação, que mantêm a mesma ideologia com outra roupagem, nomeadamente no léxico usado. Em vez de autoridade, associada a hierarquia, fala-se em liderança, a noção de controlo tende a ser substituída pela de monitorização e pilotagem, são estes alguns dos eufemismos usados.

Uma investigação de carácter intensivo favorece o conhecimento aprofundado acerca deste fenómeno, que possibilita compreender se há outras e melhores formas de organização para uma intervenção social geradora de mudança, por comparação aos modelos baseados na administração clássica e burocrática, com funções fortemente centralizadas através de uma hierarquia, com um centro de comando impositivo. Em Portugal, a produção científica acerca do tema ainda é escassa. Com efeito, a intervenção no setor social assume especificidades que se relacionam, desde logo, com a dificuldade de se definirem os resultados, dada a complexidade constitutiva dos mesmos, nomeadamente, ao não existir uma solução única para a formulação dos problemas a solucionar, e por sua vez as mudança geradas emergem com um “*locus*” inseparável do território e dos atores envolvidos.

### **1.1.2. A Construção do Objeto**

O conceito de rede tem aparecido associado a novas formas de organização e gestão do trabalho, como resultado do questionamento da eficácia das estruturas burocráticas, assentes na hierarquia, fragmentação e rigidez. Pelo contrário, o modelo de gestão em forma de rede, entre outras dimensões, caracteriza-se por não ter um centro, pelas práticas colaborativas geradoras de interdependência, interatividade, horizontalidade, risco e flexibilidade. Tem ganho particular acuidade, quer no domínio económico, quer social, através das políticas públicas, ao

envolver o Estado, através das suas estruturas da administração central e local e um diversificado universo de atores locais, incluindo, para além do setor público (a educação, emprego, saúde, Segurança Social, entre outros), organizações do setor privado, com e sem fins lucrativos. Constata-se uma tendência para a mudança de paradigma, na organização e gestão, assumindo, o de rede, particular relevância. Está em causa a forma como se decide, comunica, lidera e intervém em diferentes contextos, quer no âmbito das práticas sociais do quotidiano, quer nas relações que ligam um ator coletivo a outro ator coletivo.

Nesse sentido, argumenta Sotero (2002) que o conceito de rede tem estado associado a novas formas de organização e gestão do trabalho, como resultado do questionamento da eficácia das estruturas burocráticas e verticais, fazendo emergir formas mais interativas e horizontais, nos modelos organizativos da gestão das organizações e políticas públicas.

Assim sendo, a criação e a manutenção de uma estrutura policêntrica está muito longe de ser um modelo simples, apesar das boas intenções e vontade dos atores. A gestão de redes implica novos desafios administrativos, vinculados a processos de negociação e decisão coletiva, geração de consensos, definição de regras de atuação e de prioridades, acompanhamento do processo, distribuição de recursos, etc. (Teixeira, 2002).

A produção disponível sobre o tema tem recaído, muito mais, sobre as potencialidades dessa forma de governança, do que sobre os fracassos, dito de outra forma, dos potenciais riscos e obstáculos, geradores de insucesso de um modelo de intervenção em rede. É possível identificar uma gama variada de fatores de insucesso, nas estruturas de organização em rede, quer externos e internos, quer em diferentes fases do processo de construção do modelo, isto é, de conceção, arquitectura ou desenho, quer, ainda, das fases da implementação e da gestão (Nogueira, 2004a).

Diferentes redes são mais permeáveis a diferentes problemas, dependendo da identidade, da cultura, do desenho e do processo de decisão. Algumas razões são avançadas para a identificação de potenciais fatores de insucesso (Areias, 2007): a falta de resultados imediatos e visíveis; o fechamento em localismos (dificuldade de abertura a outros contextos e realidades); o aumento da complexificação do processo de decisão, pela horizontalidade que lhe está inerente; o foco de conflitualidade, pelas despromoções na estrutura das organizações; a falta de técnicos qualificados para a gestão de redes; a cultura de participação (decisão e compromisso) pouco desenvolvida; a resistência à mudança de modelo tradicional de gestão organizacional

(hierárquico, público e deliberativo); o desenho da rede inadequado; a dimensão da rede (por vezes demasiado grande ou pequena); a gestão da rede desadequada; parceiros desadequados (objetivos, procedimentos e linguagens conflitantes com a rede); a falta de confiança entre os parceiros e a ineficácia da coordenação.

Estes e outros fatores têm implicado o fracasso de muitas intervenções em programas e projetos sociais, requerendo o modelo de organização em forma de rede uma nova abordagem dos processos de decisão, de avaliação e de planeamento, capaz de compreender as (re)configurações que a rede vai assumindo, à medida que se vai criando e recriando, na sua constante flexibilidade.

Importa, pois, questionar sobre o que entendemos por formas de organização em rede no contexto da intervenção social. Falamos de modelos de governança? De acordo com Nogueira (2004:3), "*falamos de modelos de governança interorganizacionais compostos por um conjunto de agentes reunidos em relações de cooperação entre si, ...com recurso a mecanismos de coordenação horizontais, e constituídos com o propósito de solucionar questões que não podem ser facilmente resolvidas por agentes isolados*".

A esta reflexão inicial, várias interrogações se colocaram para a construção do objeto da presente investigação, com diferentes graus de complexidade e delimitação concetual, que passamos a apresentar: Que interações se geram entre os vários atores de uma rede interorganizacional induzida? Que mudanças se geram no setor social, a partir de um modelo de intervenção assente numa rede interorganizacional? O modelo de governar está a mudar? A cultura organizacional está a mudar? Como é que acontecem as mudanças num território? As mudanças dependem das metodologias de intervenção utilizadas? De que forma as dinâmicas sociais do território influenciam os resultados da intervenção social, organizada num modelo reticular? Como se concretiza uma intervenção social em forma de rede? Qual a utilidade, para a intervenção social, de um modelo de organização em rede? A organização em rede é capaz de empoderar os mais desfavorecidos? Uma nova gestão do poder e da estrutura do modelo de Estado estará a emergir? Qual a relevância do modelo em rede na organização e gestão do trabalho das organizações de intervenção social? Qual a relação do Estado e das políticas públicas com o modelo? Haverá uma melhor forma de organização para uma intervenção social geradora de mudança? É viável uma estrutura criada por decreto (*e.g.* Programa *Rede Social*) que orienta os atores para o trabalho em rede, mesmo sem se conhecerem, isto é, sem vínculo,

nem relação institucional e/ou pessoal? O trabalho colaborativo e em equipa é uma prática interiorizada? Do que depende a sustentabilidade de uma rede interorganizacional de políticas públicas para o setor social? Depende da interdependência entre as dinâmicas sociais geradas no território, ou, da interpretação da política pública, do designado Programa *Rede Social*, pelos atores que a aplicam e da dinâmica relacional entre esses mesmos atores?

Estas questões carecem de investigação empírica que contribua para uma reflexão profícua sobre esta temática. Nesse sentido, para aprofundar, compreender e descobrir a realidade e o problema da investigação fizemos opções epistemológicas, teórico-conceituais e metodológicas, cujo fio condutor da análise que aqui apresentamos é sustentado no pensamento de Norbert Elias, assumido como o marco teórico de referência da presente investigação.

## **1. 2. MARCO TEÓRICO: A SOCIOLOGIA DE NORBERT ELIAS**

O pensamento de Norbert Elias (2008 [1970], 2004 [1987], 2001 [1990], 1989 [1939]) é o marco teórico de referência para se pensar as redes, pois parte de uma base empírica e estuda as relações humanas, de forma processual, num enquadramento das teorias gerais da sociologia. O pensamento do autor reveste-se de uma enorme atualidade para a compreensão de um mundo complexo, paradoxal e de incerteza em que se vive. Para Norbert Elias, as relações sociais são explicadas pela perspectiva de rede, como uma teia de interdependências, criada nas interações humanas num constante movimento entre o “eu” e o “nós”, gerador de fenómenos reticulares.

### **1.2.1. Uma Teoria Social do Processo**

Fundamo-nos na obra de Norbert Elias, que apresenta um pensamento concetual imbuído de uma visão global e multidimensional, que permite conferir uma significação aos fenómenos reticulares na contemporaneidade, designadamente, as formas de organização em rede, no âmbito da intervenção social das políticas públicas.

Este autor parte de uma base empírica, para estudar as relações humanas, de forma processual, num enquadramento das teorias gerais da sociologia, assente numa visão universalista, na tentativa de ultrapassar a dicotomia nas abordagens referentes a sujeito/objeto, indivíduo e sociedade; interdisciplinar, no esforço em superar fronteiras entre áreas disciplinares;



na interdependência, ao evidenciar o entrelaçamento de relações entre pessoas e a formação de constelações distintas, derivadas desse entrelaçamento, que Elias (2004 [1987]) conceitualizou como configuração em contraposição a *homo clausus*<sup>2</sup>. A noção de *homo clausus* que o autor tanto rejeitava, pode ser entendida como a dualidade entre indivíduo e sociedade, sujeito e objeto, que significa o indivíduo enquanto ser atomizado, completamente livre e autónomo, em relação ao social. Configuração, por sua vez, expressa a ideia de que os seres humanos são interdependentes e apenas podem ser entendidos como tal. As suas vidas desenrolam-se e são moldadas por processos dinâmicos próprios, em constante fluxo, passando por mudanças de ordens diversas.

O conceito de configuração pode aplicar-se onde quer que se formem conexões e teias de interdependência humana; expressa o ser humano com abertura e algum grau de autonomia relativa (mas nunca absoluta) em relação aos outros homens “*O tecido das interdependências entre homens é aquilo que os liga uns aos outros. São elas que constituem o núcleo daquilo que se designa aqui como figuração*<sup>3</sup> – *uma figuração de homens orientados uns para os outros*” (Elias, 1989:45).

Elias procurou conceber uma teoria de desenvolvimento humano, baseada numa visão dinâmica dos processos sociais, através de uma dimensão do saber da história na abordagem dos problemas sociais, de que é referência a sua obra *O Processo Civilizacional*. Nessa obra afirma: “*Ao trabalhar este livro, pareceu-me absolutamente evidente que com ele se lançariam as bases para uma teoria sociológica, não dogmática e fundamentada empiricamente, dos processos sociais em geral e da evolução social em particular*” (1989:141). Pode afirmar-se que Elias foi responsável pelo desenvolvimento de uma teoria social inovadora, que contribuiu para alargar o campo dos estudos sociológicos voltados para a compreensão dos processos de interação humana em sociedade.

A teoria sociológica formulada por Elias é uma abordagem de carácter crítico, cujos conceitos centrais foram construídos a partir da identificação de deficiências e limitações de perspetivas teóricas clássicas das ciências sociais, mais concretamente, pelo designado estruturo-funcionalismo.

---

<sup>2</sup> Para Elias (2004, [1987]), *Homo clausus* significa homem fechado em si mesmo. Esta conceção não decorre sómente da visão da sociologia de fim do séc. XIX para o séc. XX, *eg.* Durkheim (facto social) e Weber (acção social). Esteve igualmente presente na filosofia ocidental desde a antiguidade, com Platão, e teve grande influência dos filósofos do Renascimento, de que se destacam Descartes, Locke e Kant.

<sup>3</sup> Há uma grande discussão entre os estudiosos de Elias sobre a utilização do termo figuração ou configuração. O autor utilizou ambos os termos, muito embora, em grande parte da sua obra, usasse o termo “configuração” para fazer face ao termo “sistema”, usado por Parsons, autor que Elias (2004, [1987]) muito criticou.

Elias refuta instrumentos conceituais como “estrutura” e “função”, num quadro de referência estático das teorias estruturais dominantes - à época, pois, para ele, “*comportam o cunho desse estilo específico de pensamento que tudo reduz a estados*” (Elias, 1989:19) e a repouso, dito por outras palavras, onde falta incluir a dinâmica constitutiva do social. Trata-se de uma crítica à redução processual, isto é, à tendência de reduzir conceitualmente processos a algo de estático, ou seja, sem movimento nem ação. Os teóricos da perspectiva funcionalista e estruturalista tendem a identificar *estruturas sociais* com atributos constrangedores, com grande influência sobre o comportamento dos indivíduos. Este sociólogo refuta qualquer concepção de que as forças coercivas têm um caráter objetivo, acima e para além dos indivíduos. Assim, a relação entre indivíduo (“ego”) e estrutura social (“sistema social”) deve ser analisada e concebida como um processo, pois embora, sendo coisas diferentes, são inseparáveis. É importante que a análise recaia sobre as teias da interdependência humanas que formam as configurações sociais, Elias (1989: 18) “*o devir das estruturas da personalidade e da sociedade efetiva-se na indissolúvel relação entre ambas*”. As ligações pessoais a que Elias se refere dizem respeito não só às relações interpessoais, mas também às ligações emocionais, considerando-as como “*agentes unificadoras de toda a sociedade*” (*Idem*: 150).

A teoria sociológica formulada por este autor concebe a relação entre “indivíduo” e “sociedade” de uma forma que não aceita qualquer concepção “totalizadora” e “individualista” dos processos sociais. Focalizando-se na análise das inter-relações entre os indivíduos, o autor rejeita a ideia da polarização conceitual: “*por um lado, há um sistema de crenças cujos adeptos atribuem o mais alto valor à ‘sociedade’; por outro, há um sistema de crenças cujos adeptos atribuem o mais alto valor ao ‘indivíduo’*” (1989:141). Resultam daqui dois objetos que existem separadamente, forçando a ideia do “eu” como estando numa caixa fechada (*Homo clausus*), tal como referimos.

Ao rejeitar uma lógica inscrita num raciocínio dicotómico de “ou/ou”, o autor propõe uma definição de sociologia ao afirmar que esta “*trata dos problemas da sociedade e a sociedade é formada por nós e pelos outros*” (Elias, 2008:13). A questão central é, portanto, a interdependência na definição de configurações sociais.

### **1.2.2. O “Eu e o Nós” de Norbert Elias**

Elias reflete profundamente sobre a relação entre indivíduo e sociedade. Propõe-se romper “*com o uso mais antigo e corrente destes conceitos*” (2004 [1987]: 16) não os aceitando, enquanto

axiomas, sem questionamento. A tentativa do autor vai no sentido de não os vermos como “*par antagónico, mas teremos que nos esforçar, (...) por um novo modelo funcional onde os homens individuais estejam, tanto no bem como no mal, interligados, como pluralidade ou seja como sociedade*” (Idem:16). A separação pode até existir, numa produção histórica e de distinção concetual, para facilitar o estudo sociológico mas, para o pensador, indivíduo e sociedade não se separam.

Elias desenvolve um pensamento baseado numa sociologia histórica de conceitos e esclarece as mudanças na abordagem da relação entre o indivíduo e a sociedade. Para a compreender é imprescindível atender às mudanças que se verificaram, quer nos indivíduos (“*mudanças da auto-experiência*”), quer nas sociedades (“*mudanças do hábito social dos indivíduos*”) (Elias, 2004: [1987]18).

Esta concetualização complexifica-se através do “*Equilíbrio do Nós/Eu*”, pois, no pensamento *Eliano* a relação entre a identidade do “eu” e do “nós” é mutável, sofrendo transformações singulares (Elias, 2004:18). A questão está em saber o que estrutura o conjunto, qual o sistema de relações que liga os indivíduos? O que é a sociedade? O autor constrói a resposta a esta questão em dois campos opostos: um, assente na determinação das configurações histórico-sociais, por indivíduos ou grupos de indivíduos / entidades (os heróis, as correntes, as instituições), em que está presente a ideia de projeto e criação individual. Não se esclarece, contudo, a passagem das ações ou fins individuais às configurações sociais. Outro campo, baseado na determinação orgânica supra-individual ou espírito supra-individual comum (espírito universal – Hegel). Nem recorrendo aos modelos das ciências naturais (forças anómicas e mecânicas), nem aos modelos religioso-panteístas (forças espirituais supra-individuais) se consegue esclarecer a passagem dos estilos ou formas culturais para os indivíduos.

Elias procura mostrar as conexões entre linguagem, práticas sociais, história e biologia, uma abordagem original e ousada, tanto para a sociologia clássica, como para a contemporânea (Areias & Marques, 2012)<sup>4</sup>. O problema está em criar um modelo de pensamento e uma visão global que torne a realidade inteligível. Isto é, que permita compreender como é que muitos seres humanos, em conjunto, formam uma sociedade que não foi proferida, nem planeada, por nenhum dos seres humanos que a constituem e cuja história não foi, previamente, definida

---

<sup>4</sup> A sociologia, tradicionalmente, refuta qualquer contacto com a biologia, com receio, supostamente, da naturalização.

pelos indivíduos que a compõem, nem por uma qualquer entidade supra-individual (natural ou religiosa). Para essa compreensão, Elias procurou modelos que pudessem esclarecer a relação entre indivíduo e sociedade, recuando ao clássico Aristóteles e à teoria configuracional. No que respeita ao primeiro, reflete sobre algo simples: as pedras que constroem uma casa, relacionando as pedras e a casa e, com facilidade, demonstrando como muitos elementos singulares formam um conjunto, cuja constituição não pode ser compreendida a partir de cada elemento constituinte. A estrutura não pode ser compreendida se isolarmos cada elemento, nem pode ser entendida se abordada partindo da ideia de ser uma mera soma, como se fosse um montão de pedras. Quanto à teoria configuracional, foi útil para o autor perceber que o todo não é igual à soma das partes, possui uma regularidade própria, que não é dedutível a partir dos elementos constituintes. A centralidade da questão está na importância atribuída à relação entre os elementos.

Elias, na sua reflexão, questiona: os indivíduos tornam-se um meio de um fim, a sociedade (“*manutenção do colectivo social*”), ou a sociedade constitui um meio para atingir um fim (“*bem-estar dos seres humanos*”) (2004:26)? Será que existe um modelo de “*convivência humana*” harmonioso, isto é, onde as necessidades e desejos individuais se encontrem satisfeitos e a estrutura social não seja conflituosa?

Parece existir nas configurações sociais um fosso intransponível entre as necessidades, os desejos individuais e as condições necessárias à vida em sociedade. Este fosso condiciona o modo como pensamos a relação entre o indivíduo e a sociedade. Para o ultrapassar impõe-se estabelecer uma rutura com este antagonismo. Ao fazê-lo, constatamos que indivíduo e sociedade são as faces de uma mesma moeda, “*têm simplesmente uma existência – o indivíduo em sociedade com outros, a sociedade como sociedade de indivíduos*” (Elias, 2004:28). As sociedades caracterizam-se pela existência de “*contradições, tensões e explosões*” (*Idem* 2004:30), sendo que a sua constituição não é evidente, nem a sua estrutura tangível. As sociedades são abertas e, portanto, ilimitadas, a existência de uma “*ordem oculta*” de redes de relações e de interdependências (afectivas, laborais, etc.) constituem-se “*elásticas, variáveis e transformáveis; mas não deixam de ser menos reais, não são concerteza menos fortes*” (*Ibidem*, 2004:34).

Para se poder estudar a sociedade é necessário estudar o modo como se estruturam as relações entre os indivíduos e nunca os indivíduos *per si*, isoladamente. É necessário atender às funções

sociais e às suas relações, dito de outra forma, atender aos “*fenómenos de interdependências*” (Elias, 2004:42). Ou seja, a toda a rede de relações que se estabelece ao longo da vida dos indivíduos (de crianças a adultos). A singularidade individual resulta das transformações decorrentes das relações que se estabelecem com os outros, através e pelas quais estes se modelam e remodelam, em permanente interdependência – *fenómeno de entrelaçamento* (Idem, 2004:43).

De acordo com Elias, o estudo sociológico demonstra que as coerções ou forças sociais têm origem na própria teia de interdependência formada pelos indivíduos.

Os comportamentos, pensamentos, convicções, afectos e necessidades resultam das relações que o indivíduo estabelece com os outros. Esta teia de relações já existia antes do indivíduo nascer e ao longo do seu processo de crescimento ele vai participar na formação de outras teias. A personalidade, o *si mesmo*, só podem ser compreendidos a partir “*do todo da teia*”, que permite revelar “*o tecido das relações do qual ele sai e para onde entra.*” (Elias, 2004:52). A individualidade é constituída pela história e pela estrutura da teia humana.

Enquanto o crescimento físico se processa segundo um mecanismo natural, pelo contrário “*a diferenciação rigorosa e decisiva das funções psíquicas*” é constituída pelo entrelaçamento, isto é, pela teia de relações humanas. O mesmo se verifica com os impulsos e afectos. Para o autor, o “corpo” (órgãos e funções necessários à sobrevivência e reprodução) e a “alma/psique” (relação e auto-regulação das relações com os outros) são um todo interdependente que explica a dependência do ser humano face à sociedade.

Como características da autorregulação psíquica, a plasticidade e a maleabilidade traduzem-se numa elevada mutabilidade e adaptabilidade a diferentes tipos de relações (Elias, 2004:55). Daí a diversidade de estruturas de relações humanas que se encontra liberta de determinismos, decorrentes de automatismos herdados. Simultaneamente, constata-se uma complementaridade e interdependência entre as estruturas da psique, da sociedade e da história humana (Elias, 2004:56-57). Nessa perspetiva, a relação entre o indivíduo e as estruturas sociais deve ser analisada e concebida como um *processo*. Assim, “estruturas sociais” e “indivíduo” (ou seja: “ego” e “sistema social”) são distintos, mas inseparáveis, pelo que a análise recai sobre as teias de interdependência humanas que formam as configurações sociais.

Elias preocupou-se em explicar as motivações que levam os indivíduos a construírem teias e cadeias de interdependência. De acordo com a teoria sociológica, desde o início da sua vida, os homens existem em interdependência. Uma parte da teia de interdependência tem origem nas necessidades biológicas dos seres humanos que, desde os primeiros momentos da sua vida, precisam dos cuidados e da atenção dos seus pais. Contudo, uma grande parte das teias de interdependência advém de necessidades recíprocas, socialmente geradas, tais como a divisão do trabalho. Elias insiste que os factos e os acontecimentos originam-se num fluxo contínuo da ação individual, imersa em contextos de interação social nas teias da interdependência.

Para Elias (2008:151) uma das “*maiores lacunas das teorias mais antigas da sociologia contemporânea é o facto de investigarem essencialmente as perspectivas sociais do «eles», quase não se servindo de instrumentos conceptuais rigorosos para investigar a perspectiva de «eu e nós»*”. No encaço do autor, é necessário propor uma outra forma de olhar e fazer ciência social.

### **1.2.3. Uma Tentativa de Reconcetualização da Ciência: Além da Burocracia e da Especialização**

Elias é peremptório na sua crítica aos sociólogos quando afirma que: “*os sociólogos estão acostumados a encarar as ligações humanas essencialmente sob a perspectiva do eles*” (Elias, 2008:150). O estudioso procura uma visão mais completa da teoria sociológica onde se incluam as interdependências pessoais e as ligações emocionais entre as pessoas, considerando-as como agentes unificadores de toda a sociedade.

A perspetiva mais antiga e contemporânea, na senda do autor, vê o “eu” no centro e as configurações, como a família, a escola, a indústria e o Estado, em círculos fechados e sem relação, à volta do “eu”. No fundo, o ego aparece rodeado de estruturas sociais estando em cima e acima do ego individual. O conceito de sociedade é encarado de igual modo. Tal visão distorce a compreensão da nossa própria vida em sociedade e encoraja a ideia de que a sociedade é constituída por estruturas que nos são exteriores – os indivíduos – e que os indivíduos são, simultaneamente ,rodeados e separados, da sociedade por uma barreira invisível.

O autor propõe uma alteração nesta visão, substituindo-a por outra, por ele considerada mais realista, a das pessoas que, através das suas disposições básicas, são orientadas umas para as

outras e unidas umas às outras, das mais diversas formas. Para Elias, essas pessoas “constituem teias de interdependência ou configurações de muitos tipos, tais como famílias, escolas, cidades, estratos sociais ou estados” (Idem:15).

Na esteira do autor, para compreender a sociologia temos que estar conscientes de nós próprios, como seres humanos, entre outros seres humanos, “Cidades e aldeias, universidades e fabricas, estados e classes, famílias e grupos operacionais, todos eles constituem uma rede de indivíduos. Cada um de nós pertence a esses indivíduos” (Idem:16). Quando nos referimos às estruturas, utilizamos pronomes possessivos como, por exemplo, a “minha” aldeia, a universidade “dele”, a “vossa” escola, como se essas mesmas estruturas existissem, não só, acima e para além de nós mesmos, mas, também, acima e para além de qualquer pessoa. Este é um tipo de pensamento dicotómico, o que opõe “eu” ou “os indivíduos particulares” de um lado e, do outro, a estrutura social, o meio que circunda a mim e aos outros “eus”.

A maneira como formamos as palavras e os conceitos reforça a tendência do nosso pensamento para “coisificar”, ou seja, para desumanizar as estruturas sociais. Esta conceção decorre de modos de pensar e de falar, primeiramente desenvolvidos e testados na investigação das relações naturais, em física e em química, depois transpostos para a investigação das relações sociais entre os indivíduos. Muitas palavras e conceitos derivam, basicamente, da interpretação de factos naturais transferidos, indevidamente, para a interpretação de fenómenos humanos e sociais (Ibidem).

Antes das explicações científicas dos factos naturais, a explicação decorria de modos de pensar que integravam forças interpessoais: as tempestades ou sismos eram interpretados, em termos da sua própria experiência, enquanto fenómenos humanos e sociais; eram vistos quer como pessoas, quer como resultados de ações e desígnios de pessoas. Só gradualmente aconteceu a transição do pensamento mágico e metafísico para o pensamento científico interpretativo dos aspectos físico-químicos do universo.

Ainda numa perspetiva histórica, o autor considera que se procurou alargar a nossa compreensão dos processos humanos e sociais, tentando adquirir-se uma base crescente de conhecimentos mais sólidos acerca desses processos (uma das tarefas fundamentais da sociologia). Aí confrontamo-nos com uma tarefa de emancipação.

A tarefa não é fácil. Por um lado, encontramos modelos de um tipo egocêntrico como o modelo mágico-mítico e, por outro, modelos “tirados” das ciências naturais. Necessitamos de uma

grande inovação linguística e conceitual para se atingirem certas transformações sociais, que só se podem mesmo efetuar – se é que podem mesmo – quando houver um desenvolvimento que abarque várias gerações.

Na senda de Elias, usamos substantivos, nas ciências sociais e no dia-a-dia, como se nos referíssemos a objetos visíveis e tangíveis, no tempo e no espaço, existindo independentemente das pessoas, impedindo, assim, que se desenvolva um modo mais autónomo de falar e de pensar mais adequado às especificidades das configurações humanas. Ainda não é possível investigar sem este tipo de vocabulário de estrutura conceitual (Elias, 2004:21) *“torna-se necessária uma reorganização da percepção e do pensamento de todas as muitas pessoas interdependentes numa sociedade. Se uma grande maioria tiver que reaprender a repensar tudo isto, tendo que se acostumar a todo um complexo de conceitos novos – ou conceitos velhos com um novo significado – então torna-se necessário um período de duas ou três gerações por vezes mesmo de muitas mais (...)”*. Este pensamento *per se* já é clarificador da dificuldade e morosidade de uma reorientação da linguagem social e do pensamento, dando-nos uma ideia do tipo de forças que as pessoas exercem umas sobre as outras.

A nossa linguagem e pensamento são condicionados por palavras e conceitos, como “necessidade causal”, “determinismo”, “leis científicas”, entre outras do mesmo tipo, denotando modelos derivados de experiência prática no campo das ciências naturais, da física e da química, que mais tarde foram transferidos para outros campos disciplinares, como é o caso das ciências sociais.

Por conseguinte, compete à ciência romper com uma visão onde predominam o absolutismo filosófico e o relativismo, na medida em que: *“Mesmo hoje, ao falarmos da teoria da ciência, falamos de ‘ciência’ e de ‘método’ científico, como se houvesse uma ciência e um método científico – ideia tão quimérica como a antiga noção de que só havia uma cura para todas as doenças”* (Idem: 57). O autor questiona como e em que condições é possível o conhecimento não-ideológico e científico de relações naturais e sociais, assumindo uma postura prudente, ao afirmar que *“nenhum método científico poderá garantir em si próprio a validade de todos os resultados obtidos pela sua aplicação”* (Idem: 65).

Na mesma linha de pensamento crítico dos modos de fazer ciência, Elias opõe-se a um modelo de organização burocrático e racional e à excessiva especialização disciplinar dos tempos



contemporâneos, por se tratar de um paradigma que “mata” e anula as interdependências e as emoções unificadoras do “eu” e do “nós”.

Segundo ele, a sociologia corre o risco de se fragmentar em sociologias cada vez mais especializadas como, por exemplo, a da família, das organizações, do crime, da arte, sendo que *“haverá especialistas em todos estes campos, elaborando os seus próprios termos técnicos, as suas teorias e métodos que se tornarão inacessíveis aos não especialistas. Terão então realizado o ideal básico do profissionalismo – a autonomia absoluta das novas especializações. A fortaleza estará completa, as pontes levadiças erguidas”* (Elias, 2008: 53). Defende, assim, a necessidade de se ligarem as várias áreas disciplinares constatando a relação entre vários domínios como o físico, químico e o biológico. É importante que se avance para uma compreensão gradual e crescente de todas as áreas do saber.

Para além do questionamento que faz acerca das especializações, com consequências na fragmentação e nas dinâmicas das interconexões sociais, outro ponto fulcral da sua análise crítica à organização social prende-se com a “abordagem objetiva”, “racional” e “realista” em que os governantes acreditam, para ultrapassar os problemas sociais mais prementes, designada por burocracia. Elias critica o pensamento Weberiano, pela sua perspectiva, de ver a burocracia contemporânea (à época, muito embora ainda com uma leitura atual) como uma forma racional de organização. Na esteira do autor, a burocracia *“tende hoje a reduzir as interdependências sociais complexas a departamentos administrativos singulares; cada um deles tem a sua área de jurisdição estritamente definida, sendo equipados com uma hierarquia de especialistas e uma oligarquia de chefes administrativos, que raramente pensam para além da sua área de competência”* (Idem:33).

Pode depreender-se, deste pensamento de Elias, que uma outra proposta se pode configurar, oposta à da burocracia. Um outro modelo, dinâmico e aberto a alterações, contrário ao modelo burocrático que se apresenta estático, fechado e compartimentado. Esta visão pode configurar o desenho de um modelo com contornos semelhantes ao modelo de organização, atualmente designado em rede, policêntrico ou reticular, por conter dimensões, tais como a interdependência entre os atores, a flexibilidade na gestão, a ação dinâmica nas (re)configurações constantes que vai criando. Não obstante, para autores como Silva (1998), Elias não ignora a existência de relações hierárquicas, verticais, de dominação e poder nas configurações geradas nas interdependências sociais.

Como nota de síntese, diríamos que, da análise da obra de Norbert Elias, três questões principais emergem e se entrelaçam: i) uma visão universalista, que procura uma ligação interdisciplinar entre as ciências; ii) uma perspectiva dinâmica dos processos sociais; iii) uma dimensão histórica na abordagem dos problemas sociais.

Elias apropria conhecimentos provenientes de áreas vistas com “desconfiança” pela tradição sociológica, entre outras a biologia, a psicologia cognitiva e as designadas neurociências. Propõe que a sociologia rompa com a noção de autonomia absoluta da ciência, para uma conceção de autonomia relativa, uma vez que o ser humano ao relacionar-se com os outros externaliza as suas dimensões biológica e psicológica. A sua leitura da realidade confere-lhe uma visão “total” do fenómeno humano e para o qual diversos saberes são trazidos ao conhecimento específico da sociologia<sup>5</sup>.

O autor rompe com a perspectiva epistemológica da modernidade de fragmentação do conhecimento por disciplinas. Ele próprio foi possuidor de uma formação, em várias áreas do saber, que lhe permitiu perceber a importância das interdependências, contrariamente à divisão disciplinar (Areias & Marques, 2012). Diz-nos: *“a especialização científica é atualmente tão rigorosa que a inclusão na consideração das características universais da sociedade de problemas que envolvem as pessoas no singular e no plural aparece quase como uma ilegalidade, uma infração de fronteiras ou mesmo como uma alteração das linhas de demarcação”* (Elias, 2008:141).

Dá um forte contributo para o rompimento com a clássica tensão de análise dos problemas sociais: indivíduo/estrutura, micro/macro, biologia/sociologia. A centralidade está nas interdependências.

A conceção teórica e metodológica de Elias apresenta, por conseguinte, um carácter dinâmico, que confere ação às configurações que se constroem a partir das interdependências. De forma mais simples, pode dizer-se que Elias quis descobrir como os factos sociais se unem, sendo a tarefa da sociologia desfazer os mitos que regulam a vida social, procurando conceber uma teoria de desenvolvimento humano, assente num saber transmitido pela história.

Elias produz uma exaustiva análise da relação “indivíduo/sociedade” encontrando uma resposta alternativa a esta noção, substituindo-a pela relação “nós-eu”, isto porque, na sua perspectiva, o que falta são modelos conceituais e uma visão global que os torne compreensíveis. Apela à

---

<sup>5</sup> Já Marcel Mauss, no campo da antropologia, defendeu a ideia de “fenómeno social total”.

relação entre a parte e o todo, tenta compreender as forças sociais a que os indivíduos estão sujeitos, explicando que tais forças sociais são exercidas pelas pessoas sobre outras pessoas e também sobre si próprias. Uma dificuldade em compreender isto assenta nas armadilhas da língua, que tendem a transformar palavras como “estrutura” e “sociedade” em substâncias autónomas, e também no relativo grau de envolvimento ,ainda presente nas ciências sociais, que acaba por fazer com que os dilemas sociais sejam vividos como angústias.

Palavras como interdependência, relação, rede e teia são centrais no pensamento de Elias, enquanto expressão de uma perspetiva universalista e interdisciplinar, onde tem lugar uma teoria central da sociologia que se aproxima da empíria e que proporciona fundamento teórico da construção de um alicerce para refutar e transformar a compreensão das configurações do viver no mundo. Uma constante do pensamento do autor é a convicção de que “o homem é obra do próprio homem” e a rede de interdependências é o que os liga. As configurações resultam deste nexos de interação, isto é, do conjunto de pessoas mutuamente orientadas e dependentes.

Através da abordagem realizada procuramos salientar algumas das muitas potencialidades desta teoria, para análise e compreensão dos fenómenos reticulares da contemporaneidade, realçando a importância que Elias atribui ao “resultado”. Para ele, o que importa é o que sobressai a partir da dinâmica social. No entanto, em nosso entender, algumas questões do pensamento do autor ficam por esclarecer, como por exemplo: Qual a natureza dos conflitos na sociedade atual? De que forma os conflitos se relacionam com a noção “nós-eu” ou na perspetiva tradicional “ indivíduo-sociedade”?

### **1.3. O PERCURSO ANALÍTICO DA INVESTIGAÇÃO**

Norbert Elias fundamenta e abre a construção do percurso analítico desta investigação, que visa contribuir para o aprofundamento da análise sociológica, em torno das redes interorganizacionais de políticas públicas, constituídas a nível local e das parcerias que lhes dão expressão territorial.

A discussão epistemológica e teórica, plasmada nos capítulos que se seguem, é atravessada por diversos contributos. Deste modo, a discussão teórica desenvolvida encontra pistas de reflexão sobre o fenómeno da organização em forma de rede, no contexto empírico das políticas públicas e, também, sobre outros temas interdependentes, como é o caso das questões da pobreza e

exclusão social, dos modelos de gestão burocrático, das dinâmicas de grupo, das metodologias participativas, de diagnóstico, avaliação, planeamento estratégico e operacional. A convocação de todas estas áreas teve como propósito acrescentar conhecimentos e perspetivas analíticas, capazes de produzir fundamentos para uma discussão que identifique, esclareça e ensaie novas e melhores formas de atuação na complexidade.

### **1.3.1. Plano Metodológico da Investigação**

Os resultados alcançados por esta investigação giram em torno de um conjunto de reflexões teóricas suportadas por uma prolongada investigação empírica, por parte da investigadora<sup>6</sup>, no âmbito das redes interorganizacionais induzidas pela política social ativa, Programa *Rede Social*.

O objeto empírico foi delimitado a dois municípios do Vale do Ave, Vila Nova de Famalicão e Vizela. A seleção deste território deveu-se a vários fatores: i) território com uma experiência e dimensão expressivas no que respeita à intervenção social a partir de uma rede interorganizacional, induzida por uma política pública, designadamente o Programa *Rede Social*, ii) o tempo da experiência (mais de 10 anos), iii) a diversidade de atores envolvidos, iv) a consistência à escala territorial v) o potencial para generalizar e transferir ensinamentos a partir de resultados coletivos.

Assume-se, como referencial empírico de base, a compreensão da interdependência gerada entre as dinâmicas sociais no território, a estrutura e interpretação da política pública, Programa *Rede Social*, pelos atores implicados no processo, a nível local e a dinâmica relacional entre esses mesmos atores, para esclarecer e fundamentar a sua influência em novas e melhores formas de intervenção. Os resultados da mesma política pública dependem de dinâmicas sociais e da interpretação dos atores do território onde é concretizada.

---

<sup>6</sup> De 2001 a 2004, acompanhamento técnico da implementação do Programa *Rede Social* em concelhos das atuais Nut III do Ave e do Cávado, através de representação institucional do Ministério de tutela (Segurança Social). Durante esse período, participação em formações diversas e em espaços de discussão em grupo focal e nominal, em *Workshops* de diagnóstico, planeamento e avaliação, orientados por metodologias participativas, nomeadamente pelo método da facilitação em parceria com outros territórios nacionais. A partir de 2003 até à atualidade realiza consultoria e apoio técnico a projetos e municípios no âmbito do Programa *Rede Social*.

De 2003 a 2013 docncia na Universidade Católica de unidades curriculares teóricas e de orientação de estágios académicos no âmbito do Programa *Rede Social*, entre outros.

Apresentação de comunicações em seminários internacionais, docencia nacional e internacional na Universidade de Comillas – Madrid (Erasmus para docentes), do Minho, do Porto e Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, sobre o modelo de organização em forma de rede com especial enfoque nas políticas públicas.

No âmbito específico desta investigação, a participação, nos concelhos de Vila Nova de Famalicão e de Vizela, em reuniões de CSIF's, CLAS's, fóruns comunitários e em espaços informais de discussão sobre a política pública, Programa *Rede Social*, e a organização em forma de rede.

Nesse sentido, o suporte metodológico da investigação procurou concretizar uma análise de caráter sociológico, resultado de uma estratégia de pesquisa onde assumiram lugar decisivo, transversalmente a toda a investigação, as preocupações conceituais e a problematização teórica. À medida que a pesquisa se foi desenvolvendo interrogaram-se e reformularam-se as relações conceituais construídas no quadro teórico, a par da análise empírica, de forma sistemática e atualizada, num “vai-vem” entre teoria e empiria.

É neste sentido que, de seguida, se apresenta a forma como, empiricamente, está organizada a investigação. Optou-se principalmente pelo paradigma que enquadra a pesquisa qualitativa, uma vez que nos revemos na visão de Denzin e Lincoln (2006:21) ao declararem que: “*a pesquisa qualitativa é um campo interdisciplinar, transdisciplinar e, às vezes, contradisciplinar, que atravessa as humanidades, as ciências humanas e as ciências físicas. A pesquisa qualitativa é muitas coisas ao mesmo tempo. Tem um foco multiparadigmático*”. A pesquisa qualitativa, enquanto conjunto de práticas, envolve, dentro da sua própria multiplicidade de histórias disciplinares, tensões e contradições constantes, em torno do projeto propriamente dito, inclusive quanto aos métodos e formas que as suas descobertas e interpretações assumem (*Idem*). Também Flick (2005) suporta a nossa opção, uma vez que para ele as principais características da investigação qualitativa são: i) a correcta escolha dos métodos e teorias apropriadas (adequação dos métodos e teorias); ii) o reconhecimento e análise de diferentes perspetivas; iii) a reflexão do investigador sobre o estudo, como parte do processo de produção do saber; variedade de métodos e perspetivas (perspetivas dos participantes na sua diversidade). Para o autor (*Idem*: 2005:5), a investigação qualitativa tem como “*critérios centrais a fundamentação dos resultados obtidos no material empírico e uma escolha e aplicação de métodos adequados ao objecto de estudo*”.

A triangulação, através da combinação de diferentes métodos, perspetivas teóricas, enquadramento de espaço e de tempo será usada para tratar o fenómeno das redes interorganizacionais de políticas públicas na gestão da organização da intervenção social. De acordo com Flick, *A triangulação é mais uma alternativa à validação que uma estratégia de validação de resultados e procedimentos* (2005: 232). Esta perspetiva é complementada pela visão proposta por Denzin e Lincoln, ao afirmarem que nos estamos a distanciar: “*cada vez mais das grandes narrativas e dos paradigmas únicos, de maior abrangência, ontológicos, epistemológicos e metodológicos. O ponto central encontra-se no compromisso humanista do pesquisador qualitativo de estudar o mundo sempre a partir da perspectiva do indivíduo*”

(2006:389). É nesta visão que nos revemos e é por ela que a investigação será orientada. Apresenta-se de seguida o plano metodológico de forma detalhada.

### ***Questão Orientadora e Objetivos da Investigação***

A questão orientadora da investigação está formulada com a seguinte expressão:

De que forma a dinâmica societal do território, a estrutura e interpretação do Programa *Rede Social* e a relação entre os atores, configuram o modelo de intervenção organizado em forma de rede interorganizacional induzido por essa política pública?

Para melhor esclarecer a questão central e outras inerentes a esta investigação, definimos os seguintes objetivos:

- Desenvolver conhecimento teórico, metodológico e empírico para a compreensão da ação de um modelo de organização reticular na intervenção social, em dois territórios, capaz de descobrir as diferenças geradoras de novas e melhores formas de intervenção.

- Compreender a interdependência entre as dinâmicas sociais no território, a estrutura e interpretação do modelo de gestão da política pública, Programa *Rede Social*, pelos atores que o aplicam e a dinâmica relacional criada entre esses mesmos atores.

- Compreender e identificar a influência das dinâmicas sociais no território, estrutura e interpretação do modelo de gestão da política pública, Programa *Rede Social*, pelos atores locais e a dinâmica relacional entre esses, nos resultados da intervenção social.

### ***A Metodologia***

Para identificar, analisar e compreender é essencial a construção de um conjunto de instrumentos que favoreça informação sobre a realidade social e a torne inteligível. O conhecimento científico assenta em metodologias que permitem organizar as práticas de investigação e estabelecer a mediação entre os conceitos e a realidade empírica, com o propósito de a ler, interpretar e agir sobre ela.

Esta investigação partiu da observação no terreno, isto é, de um procedimento indutivo em que, na primeira fase da pesquisa, nos familiarizamos com o trabalho em rede e nos situamos como exploradores dessa situação, tentando quer descrevê-la, quer analisá-la (Ruquoy, 1997).

Apesar do processo de construção da pesquisa se ter iniciado a partir da nossa inscrição no terreno, privilegiando-se uma base indutiva, este prossegue, não obstante, o propósito de se fundamentar a partir de um quadro de referências teóricas que nos permita a formulação da seguinte hipótese estruturante:

- As dinâmicas sociais do território, a estrutura e interpretação do modelo de gestão do programa pelos atores locais e a dinâmica relacional gerada entre esses são fatores condicionadores da configuração das redes interorganizacionais de políticas públicas.

Desta hipótese, identificam-se três eixos analíticos que assumem relevância na delimitação do objeto empírico:

i) As dinâmicas da sociedade e especificidades territoriais, problemas locais relevantes, demografia, economia, povoamento, condicionam a intervenção social da rede interorganizacional de políticas públicas.

ii) A formulação, a implementação e a interpretação, pelos atores locais, do modelo de gestão da política pública, Programa *Rede Social*, história, legislação, financiamento, modelo de organização e funcionamento, condicionam a intervenção social da rede interorganizacional de políticas públicas.

iii) A dinâmica relacional entre os atores da rede, configuração da rede, metodologias usadas, gestão de conflitos, negociação, relações de confiança, condiciona a intervenção social da rede interorganizacional de políticas públicas.

### ***O Método: Definindo o “caminho”***

O método mostra o “caminho” e abre “outros caminhos” numa investigação (Rubio e Varas, 2004). Não é a sorte ou o azar que nos conduzem a um fim. Todos os métodos têm vantagens e desvantagens. A sua escolha depende do que queremos saber. Regra geral, é recomendável não usar somente um único método, mas usar uma combinação de métodos para a investigação (triangulação), como já referimos, para se aumentar a eficácia da análise e a fiabilidade dos resultados.

Optamos, predominantemente, pelo método qualitativo e pelo “estudo de caso”, num território delimitado a dois concelhos do Vale do Ave, uma vez que nos permitia estudar fenómenos complexos de natureza social, analisar interações em tempo real entre pessoas, realizar a descrição detalhada dos fenómenos, captando a sua riqueza e profundidade, bem como a imersão do pesquisador no contexto da pesquisa. Esta estratégia metodológica facilita a compreensão das dinâmicas e respetivas condicionantes.

### ***Técnicas de Recolha de Informação***

Foram várias as técnicas de recolha da informação mobilizada nesta investigação:

#### ***Análise Documental***

Administrada para obter informação complementar, relevante para o conhecimento do objeto de estudo, esta técnica foi fundamental, primeiro, para a sistematização da informação sobre a produção organizada pelas *redes* sociais, em estudo, numa tentativa de objetivação da configuração que cada uma vem assumindo; segundo, para conhecimento acerca do contexto territorial, aos níveis social, económico e demográfico.

Procedeu-se à exploração do material selecionado, através de uma análise e interpretação aprofundada: Atas de reuniões do Conselho Local de Ação Social (C.L.A.S.); Diagnósticos (DS); Planos de Desenvolvimento Social (P.D.S.); Regulamentos internos dos CLAS 's e CSIF 's; Revista “Rede Ação” (Famalicão); Documentos de produção interna das Câmaras de Vizela e Vila Nova de Famalicão.

Para Esteves e Azevedo (1997) a análise documental é um processo transversal e essencial em todos os momentos da pesquisa.

#### ***Observação Direta***

Inclui-se no processo mais abrangente da observação, teve como objetivo apreender os ambientes, discernir sobre várias dimensões e abordagens, acerca do significado e da ação da intervenção, organizada em forma de rede. Desconstruíram-se discursos e acontecimentos



observáveis, “ocultos” à percepção explícita dos atores sociais, mas relevantes para compreender processos e dinâmicas a ocorrer em contextos diversos<sup>7</sup>.

### ***Entrevistas Individuais Semidiretivas***

Realizadas com um guião pré-estabelecido que pode ser alterado com o desenrolar da conversa. Pretendeu esclarecer com técnicos, dirigentes do Conselho Local de Ação Social (CLAS) e um perito na área, num total de 12 entrevistas em profundidade, questões que elucidaram a questão central da investigação e outras, igualmente relevantes, para a compreensão da intervenção social organizada em forma de rede interorganizacional através de uma política pública.

As diversas entrevistas permitiram acrescentar e aprofundar conhecimento para a pesquisa, nomeada e particularmente: compreender as redes de relações entre atores, identificar práticas profissionais, conhecer os quadros de representações sociais, conhecer outros aspectos do contexto social e acontecimentos que nele se vão passando, relevantes para o estudo (Costa, 1986).

A modalidade da entrevista, como anteriormente referido, enquadra-se na designada semi-estruturada. Organiza-se a partir de questões “guia” criadas de acordo com os objetivos, quadro teórico de referência e o objeto da investigação. Trata-se de uma modalidade de entrevista em que o entrevistado assume certa liberdade de se exprimir, isto é, não está obrigado a seguir, rigidamente, um guião. Foram elaborados cinco guiões de entrevista (*cf.* anexo 1), considerando os perfis dos entrevistados e os contextos de ação social viabilizadores do melhor esclarecimento sobre as condições de concretização do Programa e respetivos impactes. A seleção dos entrevistados teve por base experiências de práticas “bem-sucedidas”, e outras, com experiência significativa no âmbito da medida de política em análise de diversas áreas: economia, emprego, social e território.

As entrevistas foram todas áudio-gravadas, transcritas<sup>8</sup> e posteriormente submetidas a uma análise de conteúdo.

---

<sup>7</sup> O campo empírico da observação direta ocorreu nos concelhos de Vila Nova de Famalicão e de , através da participação em espaços formais, reuniões de CLAS e de núcleo executivo, CSIF's, fóruns comunitários e em espaços informais de observação sobre a visão dos atores no que respeita à *Rede Social*. No concelho de Vila Nova de Famalicão um processo acompanhado desde 2002, objeto empírico da tese de mestrado que antecedeu esta investigação, em Vizela desde 2011.

### ***Teste Sociométrico***

Instrumento da sociometria, permite medir o relacionamento humano. Criado por Jacob Moreno, este instrumento é um inquérito individual ou teste sociométrico onde são perguntadas as preferências dos indivíduos entre si num dado grupo. Na *Rede Social* do concelho de Vizela foram aplicados 25 inquéritos (*cf.* anexo 2), com 6 perguntas, tendo sido possível validar 16 para efeitos desta investigação. O mesmo inquérito foi aplicado a 60 instituições da *Rede Social* do concelho de Vila Nova de Famalicão (*cf.* anexo 2) e desses 31 foram validados<sup>9</sup>. Depois do levantamento de todas as respostas elaborou-se o sociograma, ou seja, a designada carta sociométrica, ou “foto” da rede (Wasserman e Faust, 1994).

### ***Técnicas de Tratamento de Informação***

Tratar a informação tem como propósito encontrar um sentido para as dúvidas da investigação. Nesse sentido é necessário fazer escolhas sobre as práticas mais adequadas para lá chegar. Assim, optamos pela análise de conteúdo que, de acordo com Bardin “*é um conjunto de técnicas de análise das comunicações*” (1977:31), por ser um instrumento adaptável a um vasto campo de aplicação, as comunicações. Essa técnica permite colocar, em evidência, a “respiração” da mensagem (conteúdo e expressão) das entrevistas e documentos analisados.

A partir do teste sociométrico ou inquérito elaborou-se a carta sociométrica do grupo, o sociograma, destinado a mapear as relações sociais dos parceiros dos dois CLAS's. Constitui-se como um instrumento nuclear para o conhecimento da dinâmica das relações interorganizacionais nas *redes* em estudo. Este instrumento permitiu esclarecer, sobre a rede de interações entre os atores coletivos, ao salientar a configuração dos grupos e ao desocultar as cadeias de interdependência que ligam os atores possibilitando, dessa forma, que se detetassem redes relacionais.

Para a construção e análise dos sociogramas optou-se pela aplicação de ferramenta recente, designada por NodeXL (*cf.* anexos 3, 4, 5 e 6), desenvolvida pela Microsoft Social Media Research Foundation<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>Exceto a entrevista efetuada a perito na área, por falta de autorização para gravar a entrevista. Foram retiradas notas das ideias chave e introduzidas na narrativa.

<sup>9</sup> Apesar de reiteradas tentativas de preenchimento completo dos inquéritos, por constrangimentos de tempo, entre outros, não foi possível a recolha de informação de toda a amostra prevista.

<sup>10</sup> <http://nodexl.codeplex.com>

Em síntese, o esforço analítico deste capítulo, centrou-se em dotar o objeto de estudo em análise do sentido orientador da investigação, através de uma base teórica que suporte a investigação empírica do estudo e abra a discussão nos capítulos seguintes para a integração, sistematização e aprofundamento de contributos teóricos dispersos, necessários para compreender as dúvidas que originaram esta investigação. Parte-se de uma perspetiva teórica que visa superar a visão tradicional e dicotómica, indivíduo/sociedade e as fronteiras entre áreas disciplinares. É nesse sentido fundada a orientação empírica da investigação no paradigma predominantemente qualitativo. A temática em estudo exige um debate alargado e aprofundado em torno da nova sociedade que está a emergir ou do processo de reconfiguração em curso.

Assim, os capítulos seguintes da I parte desta investigação, têm como objetivo dotar o objeto de estudo de contributos teóricos que permitam aprofundar, sistematizar, interpretar, orientar e compreender de forma coerente e explícita as formas de organização reticulares no espaço da ação pública.



## **CAPÍTULO II – REDES NA COMPLEXIDADE: EPISTEMOLOGIA, (RE)CONFIGURAÇÕES SOCIETAIS E CONCETUALIZAÇÕES**

*DE UMA MANEIRA OU DE OUTRA, SOMOS FORÇADOS A TRATAR COMO COMPLEXOS... TODOS OS CAMPOS DE CONHECIMENTO. ISTO IMPLICA UMA FUNDAMENTAL REORIENTAÇÃO DO PENSAMENTO CIENTÍFICO.*

**Bertalanffy, 1973**

O estudo da sociedade, a partir do conceito de rede, representa um dos focos de mudança que penetra a ciência do séc. XX (Recuero, 2006, 2009). Nos séculos anteriores, uma parte significativa dos cientistas centrou-se em retalhar fenómenos, estudando cada uma das partes com detalhe na tentativa de compreender o todo, paradigma esse frequentemente designado como analítico-cartesiano. A partir do início do séc. XX, começam a surgir estudos diferentes que trazem o foco para a interação entre as partes dos fenómenos em estudo.

Os cientistas de diferentes áreas do saber manifestam um crescente interesse e disponibilidade filosófica para questionarem a sua prática científica, ao analisarem os contextos sociais e culturais dos modelos organizacionais da investigação científica (Bourdieu, 1989). Dyson afirma que “*os cientistas estão a tornar-se mais internacionais, as ferramentas estão a tornar-se mais acessíveis e as barreiras entre especialidades estão a reduzir-se*” (2008: 213). Nowotny (2008) acrescenta que novas e estimulantes questões surgem e conduzem ao estudo mais avançado dos fenómenos e à descoberta das suas inter-relações. A este propósito, o título da obra de Barabási (2003)<sup>11</sup> é inspirador da visão de que, no mundo, tudo está ligado.

Este capítulo inicia-se por um debate epistemológico, para pensar a complexidade do universo em rede, a partir de várias disciplinas. Como nota Steiner (2008:17) *A ciência na medida em que cresce para além da matemática é analogamente infinita*. Fronteiras abertas à exploração e novas ferramentas à disposição abrem um horizonte de possibilidades criativas e de novas oportunidades para ações transformadoras. “*A investigação científica não é uma atividade especial praticada por sábios encastrados nas suas torres de marfim. A ciência, hoje, é um conjunto larguíssimo que envolve a investigação, a aplicação, a gestão, a aprendizagem e a divulgação de conhecimentos, atitudes e expectativas científicas*” (Caraça, 2008: 203).

---

<sup>11</sup> Cf. Linkeded - How Everything is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Sciences and Everyday Life, New York, Plume

Após o debate epistemológico de diferentes modos de produção científica, no contexto da complexidade que alavanca a investigação, neste mesmo capítulo, debate-se a emergência do fenómeno da organização em rede na era da complexidade, a versatilidade dos sentidos atribuídos ao termo “rede”, o contributo das várias áreas disciplinares sobre o conceito, as classificações e possíveis tipologias, de que se destacam, as redes interorganizacionais de políticas públicas no contexto do atual estado da arte sobre o tema.

Complementa-se a discussão teórica deste capítulo num dos objetivos centrais do Programa *Rede Social*, ao ser analisado o fenómeno da pobreza e exclusão social na sua matriz estrutural, designadamente, como uma situação duradoura e persistente que afeta um número muito elevado da população portuguesa e mundial.

A abordagem epistemológica e teórica contribui para traçar um quadro de inteligibilidade do objeto da investigação assente em teorias, constructos e práticas que favorecem a compreensão do modelo organizacional em forma de rede, nas políticas públicas, no contexto empírico da atualidade, nomeadamente, na sua relação com um Estado e sociedade a (re) configurarem-se.

## **2.1. UMA EPISTEMOLOGIA PARA COMPREENDER AS REDES**

Dabas e Najamovich apresentam, no contexto atual, uma visão sobre as redes que liga o conhecimento, o viver e o sentir, ao afirmar (1999:16) “*Porque pensamos que as redes são para a vida, a nova epistemologia evidencia-se a partir da capacidade de viver em rede*”. Este pensamento apresenta uma perspetiva unificadora, entre a compreensão e a ação, a razão e o sentir, que influencia fortemente o quadro epistemológico de “fazer” ciência na contemporaneidade.

Por seu lado, Najamovich (1999), numa linha semelhante, diz que vivemos num mundo em que crise, mudança e caos são três termos que escutamos frequentemente. A crise da economia, dos valores, da educação, das relações está no vocabulário da ordem do dia. Esta reflexão levanta algumas questões: o que está em causa é a forma como se pensam as coisas, as coisas em si mesmas, ou a nossa maneira de as olhar? Tradicionalmente, o conhecimento e os seus modos de produção e gestão assentavam na “objetividade” dos problemas: problemas de um lado e sujeito de outro. Pelo contrário, perspetivas contemporâneas alteram a visão sobre os

problemas, emergindo as visões da interação entre o sujeito e o mundo, em que as subjectividades e pontos de vista muito diferentes conflituam.

Frente a esta situação, reflete-se sobre o que nos trouxe até aqui. O paradigma das certezas absolutas e do progresso constante caiu. Abrem-se novos modos de pensar, viver e agir sobre o mundo. De um conhecimento absoluto, verdadeiro, objetivo, universal, passamos para outro, da não separação absoluta entre observador e observado, para a íntima relação entre a teoria e a ação, a emoção e os valores. De um mundo onde as ciências e as humanidades estavam separadas por culturas muito diferentes, passou-se para outro, em que a ciência se pensa a si mesma e em que as artes não duvidam em colocar-se como modos de conhecimento (Najamovich 1999). Edgar Morin (1997) é peremptório nesta visão, afirmando a necessidade de se romper com a noção de apartar as artes e o pensamento científico. Caraça (2008), explica essa separação disciplinar desde a Era da modernidade, época em que se construiu uma divisão entre a cultura da filosofia e das humanidades e a cultura da ciência, que, para ele, urge pôr termo, *Porque a cultura é una, ou então não é cultura* (2008: 202). Esta perspectiva de unidade e mútua inter-relação de todas as coisas e de transcendência da noção de indivíduo isolado, remete-nos para a indispensabilidade de uma reflexão sobre diferentes teorias de pensamento orientadoras e condicionadoras da visão sobre o mundo no “pensar”, “estar”, “sentir” e “agir”, que sustentam um paradigma diferente.

### **2.1.1. Do Pensamento Moderno ao Contemporâneo**

A contemporaneidade abre alas para o mundo da complexidade, facilita a realização de explorações preliminares das redes multidimensionais. A modernidade assentava na ideia de que a história tinha uma direção que conduzia ao progresso (influência dos ideais iluministas das revoluções americanas e francesa), ideia essa, que no presente, se tem vindo a desmoronar. A contemporaneidade está marcada pela pluralidade e diversidade (Giddens, 2004), contrária à ideia moderna de que existe um método único, que permite eliminar o erro e aceder ao reino da verdade como representação fidedigna do real e da certeza científica<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O grande pensador francês dos séc. XVI e XVII René Descartes, precursor do paradigma moderno, propôs-se encontrar alicerces firmes, garante da robustez do edifício do conhecimento, confrontado com o derrube do universo aristotélico-tomista. Buscava a certeza, usando como método a dúvida metódica. Dois domínios separados fundavam a sua visão da natureza: o da mente (*res cogitum*) e o da matéria (*res extensa*) unidos pela existência de Deus, via glândula pineal.

Esta forma de conhecimento estabeleceu um modo específico de relação entre o homem, enquanto sujeito, e o mundo, como objeto, que contribuiu para a criação de uma noção de homem, sujeito racional, capaz de conhecer a natureza como o “outro de além de si”.

É de notar que a época em que viveu Descartes foi marcada pelas lutas religiosas, de morte, entre católicos romanos e protestantes, em nome de dogmas e imposições. Descartes foi à procura de uma certeza que todos os humanos pudessem partilhar, independentemente do seu credo, “*Foi o que o levou a fazer do seu cogito o ponto de partida da sua filosofia e a exigir que a ciência se fundamentasse nas matemáticas, a única, via segura para a certeza*” (Prigogine, 1996:183).

Por sua vez, Morin (1973), na sua obra *O Paradigma Perdido*, opõe-se a esse pensamento, nunca considerando o homem como uma entidade fechada, separada e radicalmente estranha à natureza. Critica-se a si próprio por se ter enclausurado no pequeno gueto das ciências sociais e por se ter afastado do problema central (1973:8) “*pelos limites dos meus conhecimentos e pela mesquinhez da minha cultura (...) ...escarafuncho às apalpadelas com erros e incertezas, a partir das matérias que encontro nas disciplinas mais diversas*” (1973:8-9). Esta forma de perceber o mundo decorre de um questionamento profundo de um paradigma, fundado na separação entre as ciências naturais e sociais. Santos (2002:37), nesta mesma linha, afirma “*A distinção dicotómica entre ciências naturais e sociais deixou de ter sentido e utilidade*” já que todo o conhecimento científico natural é científico social.

Para uma melhor compreensão desse paradigma, recuamos à revolução científica do séc. XVI em diante, pelas mãos de Copérnico, Galileu e Newton, entre outros, observando-se transformações nunca antes vistas na humanidade. A fragmentação e o conhecimento matemático estão na base desse pensamento moderno, oposto à realidade anterior, a do Homem da Idade Medieval, marcada pela visão teocêntrica do mundo.

Só no período renascentista os homens se começaram a libertar da influência da Igreja e procuraram estudar a natureza através de um outro paradigma, dito científico, efetuando experiências para testar ideias teóricas, mas, sempre em condições ideais.

Galileu, o pai da ciência moderna, foi o primeiro a combinar conhecimento empírico com matemática, eliminando a diversidade qualitativa e expressando-se num só registo: o matemático, com focalização nas formas geométricas abstratas. Falamos de um paradigma de



simplicidade e da quantificação. Assim se refere a este paradigma Santos (2002:15): *“Em primeiro lugar conhecer significa quantificar. O Rigor científico afere-se pelo rigor das medições...O que não é quantificável é cientificamente irrelevante...o método científico assenta na redução da complexidade. O mundo é complicado e a mente humana não o pode compreender completamente. Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou”*.

A ciência *newtoniana* triunfa lentamente sobre a filosofia, considerada especulativa, pois a ciência fora proclamada como a descoberta da realidade objetiva, justificando-se num método que permitisse sair *fora* da mente, ao passo que à filosofia não lhe era reconhecido mais que a faculdade de cogitar e escrever sobre cogitações (Wallerstein, 2002). Este pensamento conduziu a uma separação rígida dos saberes, em esferas epistemológicas distintas, e é nesse contexto que Augusto Comte proclama o corte entre a ciência e a filosofia, no que se refere ao mundo material.

No séc. XIX as várias disciplinas abrem-se como um leque abrangendo uma gama de posições epistemológicas. Num extremo, situava-se a matemática (de natureza não empírica), logo a seguir, as ciências naturais experimentais: a física, a química, a biologia. No extremo oposto encontravam-se as humanidades ou artes e letras. A esta ordem estava subjacente uma espécie de gradação, consoante o grau de determinismo de cada uma (*Idem*).

Com efeito, a quantificação e a presença do tempo medível introduziram uma nova forma de relação do Homem com o mundo. O relógio é o emblema da modernidade, símbolo da objetivação da vida urbana e dos sistemas de regulação social e símbolo base do mecanicismo moderno. A sociedade contemporânea é fortemente marcada pelo tempo do relógio, sem relógio as sociedades industrializadas não poderiam existir (Giddens, 2004). Os padrões de medida foram-se tornando cada vez mais comuns, volvendo-se até naturais.

Nesse sentido, um ponto fundamental para compreender a mudança entre as épocas medieval e a modernidade é a prioridade atribuída à quantificação, via matemática e tecnologia: relógio, balança, metro, tempo, espaço, não são mais que construções mentais abstratas a que nos habituamos de acordo com os cânones que nos foram transmitindo. A este respeito, Prigogine (1996:9) afirma *“que a questão do tempo está na encruzilhada dos problemas da existência e do conhecimento. O tempo é a dimensão fundamental da nossa existência, mas também está no*

*centro da física, porque foi a incorporação do tempo no esquema conceptual da física de Galileu que serviu de ponto de partida para a ciência ocidental”.*

O homem moderno é externo ao mundo, separa-se da natureza para a dominar, faz do saber um poder, as emoções e as paixões são para ignorar na construção científica. Emoções, paixão, intuição e arte foram consideradas “produtos” menores e daí desvalorizados (Dabas e Perrone, 1999). O foco está em seguir as regras e adequar-se a uma mente pura que reflita o mundo externo.

O cosmos é um mecanismo composto por peças independentes, cujo funcionamento está regido por leis invariáveis e eternas. Um universo estável onde só são permitidas relações com causalidades lineares, onde só podem acontecer interações mecânicas e onde não se produzem transformações. Para Prigogine (1996:10), “*as leis da física Newtoniana eram aceites como a expressão de um conhecimento ideal, objectivo e completo*”, está em causa a diversidade a partir da unidade (atomismo mecanicista).

### **2.1.2. Outras Lentes para Outro Mundo**

A modernidade construiu uma conceção do processo cognitivo em geral, e de percepção, em particular, supondo que era possível perceber o mundo “tal e qual como é”. Nada mais impossível. As críticas a um mundo como um conjunto de essências imutáveis (átomos, neurónios, unidades económicas...) começaram a ganhar força. O pós II Guerra Mundial é um marco para as novas perspectivas epistemológicas, desenhando-se, a partir daí uma dinâmica divergente sobre uma visão do “mundo tal como é” (Dabas e Perrone, 1999).

Esse período histórico, com a cibernética, marca o início da mudança de paradigma, o que nos leva a supor que o ser humano, em momentos de confronto com a possibilidade de destruição, desenvolve processos que julga que o protegem, através da investigação científica e da tecnologia.

Um outro paradigma do conhecimento está em construção. Linhas de pensamento provenientes de diversos campos, designadamente, da filosofia, da semiótica, das ciências cognitivas, das teorias da comunicação, das teorias organizacionais (Njamovich, 1999), justificam esta visão. Exemplos disso são os avanços da física, da química e da biologia, respetivamente, de Prigogine,

com as estruturas dissipativas; de Capra, na relação que estabelece entre a física e o misticismo oriental associada à ideia de sincronicidade,<sup>13</sup> para explicar a relação entre a realidade exterior e interior; e de Maturana e de Varela, com a teoria da autopoiesis.

Para Prigogine (1996:11), o *“desenvolvimento espectacular da física de não-equilíbrio e da dinâmica dos sistemas dinâmicos instáveis associados à ideia de caos...conduz-nos a novos conceitos como a auto-organização e as estruturas dissipativas, hoje muito utilizadas em domínios que vão da cosmologia à ecologia e às ciências sociais, passando pela química e biologia”*. E é, no mesmo sentido, que Najamovich (1999) afirma que se gerou um movimento, inspirado na reflexão de várias áreas do saber, que conspirou contra a visão modernista do conhecimento, como um reflexo da realidade. Acrescentam Dabas e Perrone (1999) que a mudança de um pensamento linear, centrado na razão, para um pensamento complexo, abre o flanco para a inclusão dos afectos e das percepções no conhecimento, ou seja, procura-se uma nova “racionalidade”.

A mudança de concepção do saber humano, isto é, a forma como o ser humano conhece, tem sofrido alterações profundas, graças a experiências levadas a cabo em diferentes áreas do saber. O que está em causa é a forma como conhecemos ou como chegamos ao saber?<sup>14</sup>. Até a um passado recente tratava-se de domínio exclusivo da filosofia, consideradas essas áreas totalmente inacessíveis aos métodos da experimentação em laboratório, sendo que, *“as neurociências penetraram territórios tradicionalmente ocupados pelas humanidades”* (Singer, 2008:83).

Saber como a consciência é construída é um processo de extrema complexidade e continua a ser um mistério, ainda que cada vez se saiba mais. Para Capra (2002) as estruturas e as funções mentais estão intimamente ligadas, no entanto, a relação entre mente e cérebro permanece um mistério. A compreensão da mente humana apaixona os cientistas. Para George Steiner (2008: 17) o cérebro humano *“deparar-se-á indubitavelmente com questões insolúveis e indecidíveis; debater-se-á com paradoxos profundos e com problemas indetermináveis”*.

---

<sup>13</sup> Este princípio uniu Carl Jung e Wolfgang Pauli, respetivamente, das áreas da psicologia e da física, dando origem às pesquisas interdisciplinares das duas disciplinas.

<sup>14</sup> Há um crescente interesse científico em descobrir as formas como conhecemos. Nesse sentido, destaca-se a produção científica do reconhecido cientista em neurociência, António Damásio, ao procurar superar algumas dicotomias, ainda vigentes, acerca da forma como conhecemos. O desafio das suas investigações é conhecer como conhecemos, é saber como funciona o cérebro e como concebemos o mundo. As emoções são colocadas no plano das interações internas a partir da relação organismo e mundo, entre ser, organismo, sujeito e Homem, numa relação entre o biológico, o social e o cultural. A questão da consciência é para ele o cerne da questão, como temos consciência que temos uma emoção? Há no seu trabalho uma busca contínua da compreensão acerca *da consciência e do seu principal protagonista, o sentido do si*, *acerca da transição da inocência e da ignorância para o conhecimento e para a personalidade, e acerca das circunstâncias biológicas que permitem esta transição tão crítica* (2000:22).

Damásio (2000:32), com um espírito de crença no futuro da investigação, complementa, argumentando, “*os universos tradicionais da filosofia e da psicologia têm-se aproximado gradualmente do universo da biologia e criado uma estranha mas produtiva aliança ...É de esperar que esta aliança possa igualmente vir a permitir a compreensão da consciência*”.

Afirmando a possibilidade de uma biologia do conhecimento, Humberto Maturana e Francisco Varela (2003) apontam considerações semelhantes às de Damásio, nomeadamente, através da teoria que designaram de cognição de Santiago, ou autopoiesis. Deparam-se com as emoções (amor), relações sociais, organismo e linguagem ao estudar o Homem na sua ação de conhecer. A seguir, apresentamos os pressupostos desta mesma teoria, enquanto contributo para compreendermos o modelo organizacional em análise, as formas de organização em rede.

### **2.1.3. A Autopoiesis como Processo do Viver**

A teoria da autopoiesis<sup>15</sup> é um importante contributo do campo da biologia que, nas últimas três décadas, tem gerado o debate sobre um outro paradigma de compreensão do mundo. Autopoiesis significa literalmente auto-produção (*poien* significa produzir). A ideia central identifica a cognição, isto é, o processo de conhecer, com o processo de viver, (*cit in* Maturana e Varela, 2003:12) “*se a vida é um processo de conhecimento, os seres vivos constroem esse conhecimento não a partir de uma atitude passiva e sim pela acção. Aprendem vivendo e vivem aprendendo*”.

O ponto de partida é aparentemente muito óbvio. A vida é um processo de conhecimento e, se o propósito é compreendê-la, é fundamental perceber como os seres vivos conhecem o mundo. Esta dúvida, saber como os seres vivos conhecem, é um dos enigmas de sempre da humanidade. Para os autores, só podemos conhecer o conhecimento humano a partir dele mesmo. É necessário que os homens conheçam a sua natureza, pelo que a questão crucial reside no facto de o conteúdo do conhecimento ser o próprio conhecimento. Senão vejamos.

A cognição é a atividade que garante a autopoiesis. Um sistema autopoietico, como é o caso dos seres vivos, é ao mesmo tempo produtor e produto, por outras palavras, produz-se a si próprio,

---

<sup>15</sup> A teoria da autopoiesis foi expressa pela primeira vez por Humberto Maturana e Francisco Varela, através da sua obra *De máquinas y seres vivos – autopoiesis: la organización de lo vivo*, Santiago do Chile, editorial universitária, 1ª edição Abril 1973. Posteriormente foi traduzida para inglês com a designação: *Autopoiesis and Cognition: The Organization of the Living*, Dordrecht, Holland/Boston: USA, D. Reidel Publishing Company. Esta obra em língua inglesa marcou a entrada desta teoria no mundo académico, para além do da biologia, nomeadamente, da gestão, sociologia e psicologia.

que é o mesmo que dizer auto-produção. A peculiaridade dos seres vivos é que, a *“sua organização é tal que [o] seu único produto são eles mesmos. Donde se conclui que não há separação entre produtor e produto. O ser e o fazer de uma unidade autopoietica são inseparáveis e isso constitui [o] seu modo específico de organização”* (Maturana e Varela, 2003:57). Uma unidade autopoietica está, dinamicamente, em interação de rede contínua. Qualquer interação de um organismo vivo - vegetal, animal ou humano – com o seu ambiente é interação cognitiva, não sendo necessário um cérebro para esse processo. Mais, o cérebro não é a única estrutura do organismo através da qual se opera o processo de cognição; a cognição envolve todo o processo de vida, a percepção, as emoções e o comportamento<sup>16</sup>. O sistema vivo liga-se estruturalmente ao seu ambiente através de interações recorrentes e em simultâneo (holismo epistemológico).

O sistema autopoietico sofre mudanças estruturais contínuas ao mesmo tempo que conserva o seu padrão de organização em teia: os componentes da rede produzem-se e transformam-se, uns aos outros, constantemente. Ocorrem mudanças estruturais contínuas, provocadas pelo contacto com o ambiente, seguidas de uma adaptação, uma aprendizagem e um desenvolvimento, também contínuos, característica fundamental dos seres vivos. Esta teoria, se relacionada com o mundo organizacional, encara as organizações em interação com o seu meio ambiente e os seus estados internos no sentido de preservar a sua autopoiesis. Fala-se então de organizações capazes de aprender e, portanto, de se adaptarem às mudanças que ocorrem no seu meio ambiente (Fialho e Coelho 2002).

Outra ideia fundadora da autopoiese é a de que o sistema vivo conserva a liberdade de decidir o que perceber e o que aceitar como perturbação: *“o que caracteriza o ser vivo é a sua organização autopoietica. Seres vivos diferentes distinguem[-se] porque têm estruturas distintas, mas são iguais em organização”* (Maturana e Varela, 2003:55). Na esteira dos autores, a “autopoiesis” traduz o *“centro da dinâmica constitutiva dos seres vivos”* (ibidem). Enquanto estiver viva, nenhuma unidade autopoietica descarta quaisquer dos seus componentes vivos, não há partes prescindíveis em sistemas dessa natureza. Porém, para ser exercida de modo autónomo, é necessário utilizar recursos do meio ambiente; um sistema autopoietico autoproduz-se aproveitando, para isso, recursos externos a si, os do ambiente.

---

<sup>16</sup> Refiram-se neste domínio, novamente, os contributos de Antonio Damásio.

Para Maturana e Varela (2003) os sistemas são fechados quanto à organização e abertos quanto à estrutura. A estrutura está subordinada à organização. Essa condição aparentemente paradoxal não pode ser adequadamente entendida pelo pensamento linear, para o qual tudo se reduz à binariedade da lógica do sim/não, do ou/ou, da causa/efeito. Diante de seres vivos, coisas ou eventos, o raciocínio linear analisa as partes separadas sem empenhar-se na procura das relações dinâmicas entre si que se traduzem numa outra lógica de contexto/consequência (Jullien, 1998).

O paradoxo autonomia/dependência dos sistemas vivos é melhor compreendido por um sistema de pensamento complexo (que examina as relações dinâmicas entre as partes) como nos propõe Edgar Morin (2008). Este é o grande desafio. Vivemos numa cultura profundamente formatada pelo pensamento linear, baseada no determinismo, a herança da modernidade. No enalço dos autores, “*o conhecimento do conhecimento...obriga-nos a assumir uma atitude de permanente vigília contra a tentação da certeza, a reconhecer que [as] nossas certezas não são provas da verdade, como se o mundo que cada um vê fosse o mundo e não um mundo que construímos juntamente com os outros*” (Maturana e Varela, 2003:267). A pretensa objetividade a que aspirámos resulta numa visão restrita e fragmentada.

Esta teoria de base biológica, se relacionada com a esfera social e humana, contém em si a esperança que permite acreditar no potencial auto-organizador do ser humano para enfrentar incertezas e turbulência. Isto, porque a dimensão social é constitutiva da dimensão biológica que, *per si*, está preparada para se auto-organizar (criar ordem e sentido) face ao aleatório, às adversidades e ao ruído (Oliveira, 2004). Essas características, associadas à prontidão, respondem aos desafios das novas ordens tornando viável o fluir da mudança. O resgate das experiências vividas e o treino dessas características no indivíduo, na sociedade e nas organizações permitem uma consciencialização do potencial que conduz à ação para encarar imprevistos e acasos. Todos os seres vivos possuem um saber, uma inteligência biológica que, para além da capacidade de resolver perturbações (nos seres humanos, problemas), têm uma capacidade de co-construir um mundo de significações com os organismos das suas espécies (Oliveira, 1999).

No ponto de vista de Maturana e Varela, “*se sabemos que [o] nosso mundo é sempre o que construímos com os outros cada vez que nos encontramos em contradição ou oposição com outro ser humano...[a] nossa atitude não poderá ser reafirmar o que vemos do nosso ponto de*

*vista...[no] nosso ponto de vista...caberá a perspectiva mais abrangente...em que o outro também tenha lugar e no qual possamos construir um mundo juntamente com ele” (2003:268).*

O pensamento dos autores funda-se na aceitação do outro na conversação, no linguajar, enquanto fundamento biológico do fenómeno social, “*sem amor, sem aceitação do outro junto a nós, não há socialização e sem esta não há humanidade” (Idem 2003:269).* Mesmo sem darmos conta somos sempre influenciados e modificados pelo que experienciamos, o que os autores designam de “acoplamento estrutural”.

Este é um pensamento em rede, fundado num processo biológico, mas o homem não é um ser só natural, é também cultural, pelo que esse facto condiciona-o e influencia-o na sua ação. Referimo-nos, como veremos, à questão de que, quando se intervém a partir de um modelo organizacional em forma de rede interorganizacional (risco, interdependência, aprendizagem), o contexto social e cultural exerce uma enorme influência na ação desse modelo. Para trabalhar em rede é necessário pensar em rede. Implica esse processo o questionamento dos padrões com que nos habituamos a conviver.

A abordagem da teoria da autopoiesis, num trabalho de investigação sobre redes interorganizacionais, tem como propósito criar uma dimensão ampla para pensar e agir em rede: “*Liberta-nos de uma cegueira fundamental: a de não percebermos que só temos o mundo que criamos com os outros” (Maturana e Varela, 2003:270).* A ideia é a de que o mundo é construído por nós num processo constante e interativo, é um apelo à participação ativa nessa construção e à responsabilidade que ela implica.

Para Maturana e Varela “viver é conhecer”, a aprendizagem e conhecimento são faces da mesma moeda, já que, para eles, a cognição vai muito além do processo racional, uma vez que inclui todo o processo de viver: “*afirmamos que, no âmago das dificuldades do homem actual está [o] seu desconhecimento do conhecer. Não é o conhecimento, mas sim o conhecimento do conhecimento que cria comprometimento” (Ibidem).*

Esta é uma perspetiva epistemológica que se compatibiliza com a ideia de identificar a mente e a cognição com o processo de vida. É uma ideia nova na ciência, mas é uma das intuições mais profundas e antigas da humanidade (Capra, 2002). A autopoiese apoia-se no princípio de que a cognição não é a representação de um mundo que existe independentemente, mas antes a “produção” de um mundo que existe mediante o processo de viver. Ela exige um enfoque cognoscitivo inteiramente novo: “*um deles é a fenomenologia autopoietica; a autopoiese gera um*

*domínio fenomenológico; este é o domínio cognoscitivo*“ (Maturana e Varela, 121:1997). Os seres vivos existem em dois domínios, o da fisiologia, onde ocorre a dinâmica corporal, e o domínio da relação com o meio, onde acontece o nosso viver como classes de seres vivos.

Algo está a mudar, os estudos da ciência da cognição transcendem as estruturas tradicionais da biologia, da física, da química, da psicologia e da epistemologia. Com efeito, *“começa a ressaltar a importância de reconstruir logicamente um laço de relações auto-organizadoras: o laço biossocial. As aproximações genéticas, neurológicas, antropológicas, psicológicas, pedagógicas, ecológicas, sociológicas, históricas, entre outras, convergem para dar consistência e enriquecer a ideia de unidade e diversidade humanas* “ (Dabas e Perrone, 1999:1).

Igualmente, Morin (2008) reforça a necessidade de se perspetivar a unidade da ciência, embora a considere impossível no quadro atual, onde miríades de dados se acumulam nos casulos disciplinares estritos e fechados. Para ele, uma teoria que se quer fundamental escapa ao campo das disciplinas, atravessa-as. Essa é uma perspetiva comumente designada de transdisciplinar que *“significa hoje indisciplinar”* (2008:76). Neste sentido, uma questão se coloca: há disponibilidade por parte da comunidade científica em aceitar esta visão de *indisciplinariedade* da ciência? Que mudanças são necessárias para essa aceitação nas “estruturas” e nos “egos”? A perspetiva da *indisciplinaridade* favorece a ação de uma rede interorganizacional?

#### **2.1.4. Pensar a Complexidade**

O pensamento complexo marca a ciência da contemporaneidade. Para o pensamento complexo, o mundo é um todo indissociável de tecidos heterogêneos inseparavelmente associados sem se fundirem. Trata-se de uma visão *indisciplinar* acerca do comportamento emergente de diferentes sistemas, da complexidade das redes, dos sistemas de equilíbrio termodinâmico e das suas propriedades de auto-organização. Assume um lugar de ligação dos “nós” entre o empírico, o lógico e o racional, o afectivo-emotivo, o ético e o espiritual.

Assim, questiona o pensamento unilateral, quantitativo, normativo, instrumental e dogmático, estabelece diálogo entre diversas formas de conhecimento. Pensa de forma aberta, num repensamento contínuo. Esta visão abre profundas transformações sobre as ideias de organização social.



A visão predominantemente *taylorista* das organizações é questionada, emergindo outras formas de conceber, organizar e gerir. Para Najamovich (1999) a transformação concetual da contemporaneidade advém de uma nova metáfora, a do universo como rede de relações e os indivíduos como *nós* dessa rede, perspectiva que supera a imagem do mundo proposta pela física clássica. Para Dabas e Perrone (1999), a cultura da complexidade permite conceber o universo como uma rede de interações, contrária à epistemologia clássica com a metáfora piramidal.

Com efeito, fruto de um modelo de séculos baseado na fragmentação, no mecanicismo e na linearidade, observam-se enormes dificuldades em incorporar o ponto de vista que implica a metáfora da rede, quer a nível das organizações, quer do sistema societal. A maioria das pessoas vê-se como seres isolados, como partículas, e não, como parte de múltiplas redes de interações: familiares, laborais, culturais, cívicas. A célebre afirmação cartesiana "*Cogito ergo sum* – *"Penso, logo, existo"* teve uma enorme influência no modo ocidental, em geral, de pensar que persiste até aos nossos dias: "*muitos indivíduos concebem-se como "egos" isolados existindo "dentro" dos seus corpos. A mente tem sido separada do corpo e caracterizada pela fútil tarefa de o controlar... Essa fragmentação interior reflecte uma perspectiva do mundo de fora, visto como uma multiplicidade de objectos e acontecimentos separados*" (Capra, 2009:30, 31).

Morin, considerado o fundador do pensamento complexo, no prefácio da sua obra *Introdução ao Pensamento Complexo*, (2008:7), inicia desta forma a sua reflexão: "*Pedimos legitimamente ao pensamento que dissipe as brumas e as obscuridades, que ponha ordem e clareza no real, que revele as leis que o governam. A palavra complexidade só pode exprimir o nosso embaraço, a nossa confusão, a nossa incapacidade de definir de maneira simples, de nomear de maneira clara, de pôr ordem nas nossas ideias*". O conhecimento científico foi concebido com a missão de dissipar a complexidade dos fenómenos e encontrar a ordem. À complexidade estão associadas palavras como confusão, incerteza, desordem. Esta nova visão, protagonizada pelo pensamento complexo, surge pelas insuficiências do pensamento simplificador, ao ter como missão controlar e dominar o real.

A complexidade abre portas para um horizonte de infinita criação e desafio. Já não se conta com certezas e estabilidades, mas com ambientes multidimensionais em consatnte (re) transformação.

Este contexto é desafiador da criação de novos modelos organizacionais, contrários aos modelos herdados da modernidade. A este propósito várias dúvidas se colocam para compreender o modelo de rede interorganizacional, no contexto atual: a que nível de reflexão estão os atores da rede sobre *si* próprios e sobre o seu contexto externo? Assumem a perspectiva de Najamovich (1999) da complexidade, em que o sujeito complexo se vê a si mesmo como construtor do mundo, unido ao mundo, pertença do mundo com autonomia relativa, inseparável e distinto, ocupando um lugar paradoxal de construção e de construído? Refletem sobre a crença de Morin (2008), em que o pensamento complexo enfrenta a confusão, a solidariedade dos fenómenos, a bruma, a incerteza e a contradição? Aceitam a visão de Prigogine (1996), que “declara” o fim das certezas?

### **2.1.5. Um Novo Paradigma: O Fim das Certezas**

O séc. XXI nasce com uma singular conceção filosófica da compreensão da vida que corta com a cisão concetual, muito ocidental, entre mente e matéria introduzida por Descartes (Capra, 2002). Trata-se de uma conceção unificada, na qual a consciência humana se encontra inseparável. O mesmo autor (2009:31) na sua obra, *O Tao da Física* já afirmava: “*É fascinante verificar que a ciência do sec XX, originada na divisão cartesiana e na visão mecanicista...ultrapassa agora esta fragmentação e regressa à ideia de unidade expressa nas primeiras filosofias grega e oriental*”.<sup>17</sup>

Aceitar a diversidade, tanto as semelhanças como as diferenças, o conflito, o outro, o imprevisto, cria crescimento e evolução. Os cientistas da complexidade, os investigadores, e outros atores sociais que pensam em termos da metáfora das redes, convidam-nos a caminhar pelos labirintos da multidimensionalidade do conhecimento, da ação, da emoção, partilhando o caminho com as outras criaturas do universo, de que depende o nosso crescimento e evolução numa rede de interações de uma dinâmica infinita com o cosmos.

Capra (1996:48), na sua obra de reconhecimento global, “*A Teia da Vida*”, escrevia assim: “*no novo pensamento sistémico, a metáfora do conhecimento como um edifício, está [a ser] substituída pela da rede. Quando percebemos a realidade como uma rede de relações, [as] nossas descrições também formam uma rede interconectada de concepções e de modelos, na*

---

<sup>17</sup>De que são exemplo a filosofia desenvolvida pelos pré-socráticos na Grecia e o taoísmo na China.

*qual não há fundamentos. Para a maioria dos cientistas, essa visão do conhecimento como uma rede sem fundamentos firmes é extremamente perturbadora, e hoje, de modo algum é aceite. Porém à medida que a abordagem de rede se expande por toda a comunidade científica, a ideia do conhecimento como uma rede encontrará sem dúvida, aceitação crescente*". O contorno, ainda indefinido, de um novo paradigma faz-nos sentir um desassossego desafiante, pela tensão criada e pelas dualidades a que o ser humano está acostumado a viver: previsão/certeza, ordem/desordem, determinismo/imprevisibilidade, razão/emoção, arte/ciência, subjetivo/objetivo, sujeito/objeto estabilidade/criatividade, homem/natureza, individual/coletivo, partes/todo, observado/observador, mente/matéria, ...a visão de um universo em rede cria um diálogo profundo, entre as distintas racionalidades, ao respeitar cada uma e ao não eliminar as diferenças, ao invés, aceitando-as, legitimando-as e reconhecendo-as como a via para a transformação (Najamovich, 1999).

Este paradigma, como temos vindo a debater, emerge da análise da natureza, da física, da química, da biologia e assenta num conhecimento total, nas palavras de Santos (2002:47) *"...sendo total é também local. Constitui-se em redor de temas que em dado momento são adoptados por grupos sociais concretos como projectos de vida locais... (2002: 48) sendo total [o conhecimento] não é determinístico, sendo local, não é descritivista. É um conhecimento sobre as condições de possibilidade...da acção humana projectada no mundo a partir de um espaço-tempo local"*.

No enalço da física contemporânea de Prigogine (1996:109), *"O indeterminismo...impõe-se, a partir de agora, na física. Mas ele não se deve confundir com ausência de previsibilidade, que tornaria ilusória qualquer acção humana. É do limite da previsibilidade que se trata"*. Para Capra (1996, 2002), a mudança de paradigma requer uma expansão não apenas das nossas perceções e formas de pensar, mas também do nosso sistema de valores. No fundo conduz-nos para um outro "olhar", o da (re)descoberta da beleza da natureza, da cultura dos povos, da qualidade das relações... ao que Prigogine (1996:183) acrescenta: *"as ciências participam na construção da sociedade de amanhã, com todas as suas contradições e incertezas. Elas não podem renunciar à esperança..."* prossegue nesta direcção ao considerar que vivemos um momento privilegiado na história das ciências, (*Idem*, 1996: 184) *"um novo tempo de unidade da nossa visão do mundo...[em] que a ciência deve desempenhar um papel importante nesta construção de uma nova coerência"*. Para ele *"A ciência é um diálogo com a natureza. As*

*peripécias desse diálogo têm sido imprevisíveis. Quem teria imaginado, no princípio deste século, a existência de partículas instáveis, dum universo em expansão, de fenómenos associados à auto-organização e às estruturas dissipativas?* (Idem, 1996:149).

A reflexão epistemológica sobre a evolução do conhecimento científico reveste-se de uma riqueza e profundidade que caracteriza de forma exemplar a situação intelectual da contemporaneidade. Como já vimos, teorias provindas de áreas disciplinares da física, da biologia, da matemática, entre outras, associadas às dimensões humanas e sociais, transcendem a discussão sobre as diferenças entre a ciência física e humana. Prigogine faz a síntese: “Uma Nova Aliança” nasceu e traz consigo um elo indissociável entre a ciência.

Na mesma linha de reflexão crítica, Morin (2001), numa perspectiva fecunda e visionária, publica a obra *O Desafio do Século XXI – Religar os Conhecimentos*, cuja substância, à luz do contexto em que vivemos, tem como propósito religar conceitos, favorecer a emergência de novas humanidades, a partir de dois pólos complementares e não contrários, a cultura científica e a cultura humanista. A era das incertezas estimula Morin (2008) a assumir a regeneração da cultura humanista, através de um compromisso e de uma missão que encoraje, para problematizar, para interrogar e para se interrogar, e para a consciência em enfrentar, com arrojo, o repto desta e das próximas gerações: a complexidade, que não é a chave do mundo, mas o desafio a enfrentar. O mundo do complexo é o mundo de “*constituintes heterogêneas inseparavelmente associados: coloca o paradoxo do uno e do múltiplo*” (Morin, 2008:20). O mundo não é uma máquina perfeita, tal como a física newtoniana supunha, quando se dedicou a revelar a ordem impecável do mundo, a sua obediência a leis universais. Foi neste mesmo universo da física que se descobriu um princípio de degradação e de desordem (segundo princípio da termodinâmica), depois descobriu-se a extrema complexidade da microfísica, o “*cosmos é, não uma máquina perfeita, mas um processo em vias de desintegração e de organização simultâneas...a vida não é uma substância, mas um fenómeno de auto-eco-organização extraordinariamente complexo que produz autonomia*” (Morin, 2008:21). Num universo de ordem pura não poderia haver inovação, criatividade, evolução, não haveria existência humana. Da mesma forma, nenhuma existência seria possível na desordem pura, pois, não haveria nenhum elemento de estabilidade para aí se basear uma organização (Idem). O pensamento complexo não rejeita a clareza, a ordem, o determinismo. Considera-os sim, insuficientes: “*Creio profundamente que quanto menos um pensamento for mutilador, menos*

*mutilará os humanos...Muitos dos sofrimentos que milhões de seres suportam resultam dos efeitos do pensamento parcelar e unidimensional” (2008:122).*

O que está em causa é a fragmentação do saber e o reducionismo, ambos limitadores do entender e do ser, num mundo globalizado de culturas e interesses tão dissemelhantes. É muito clara a necessidade em religar as ciências biológicas, físicas e humanas numa procura em estabelecer um diálogo filosófico, crítico e reflexivo, necessário para compreender a intervenção social organizada em forma de rede que a seguir se discute.

## **2.2. REDES VS REDES**

Do ponto de vista analítico, “rede” tem um significado e amplitude concetual, teórica e empírica que o Programa *Rede Social* traduz nos princípios, processo e dinâmica de intervenção. Nesse sentido, aprofundam-se e discutem-se diferentes perspetivas teórico-concetuais e contextos, para melhor se compreender esse modelo organizacional de política pública.

### **2.2.1. A Emergência do Fenómeno: Formas de Organização em Rede**

As formas de organização em rede têm tido, nos anos recentes, uma disseminação extraordinária. Por toda a parte, surgem parcerias, alianças e redes entre organizações que atravessam os setores público, central e local, e privado, com e sem fins lucrativos, assumindo aí, as organizações do terceiro setor, especial visibilidade.

Uma pluralidade de formas e de finalidades criam uma profunda transformação da paisagem organizacional. Nesse sentido, para Nogueira (2004), a turbulência da atualidade tem conduzido à metamorfose da paisagem organizacional das sociedades contemporâneas, tendo-se vindo a assistir a uma procura de novas arquiteturas e modelos organizacionais.

Observa-se um crescente experimentalismo, na busca de abordagens inovadoras, compatíveis com a maior capacidade de adaptação a um ambiente complexo e em mudança. As formas de organização em rede parecem estar a consolidar-se como modelo gestor emergente (*Idem*). Nas palavras de Martinho (*et al.*, 2003:12) “*Hoje o cenário exhibe um caleidoscópio emaranhado de redes nos mais variados âmbitos, territórios e campos de acção, [a] nível local,*

*microrregional...nacional e internacional, com os nomes mais diversos (entre outros, “fórum”, “articulação”, “movimento”, “colectivo”) e desenhos organizacionais diferentes”.*

Na base da multiplicação de estruturas policêntricas está a transformação da sociedade contemporânea. Na “sociedade de risco” (Beck, 1992), caracterizada pelas dimensões da incerteza e insegurança, do “fim das certezas”, como atrás se refere, o cidadão já não conta com as tradições e os sistemas sociais herdados da sociedade industrial, hoje desajustados às novas realidades económica, cultural e social. Novas condições e processos se criam e reconfiguram face às novas realidades. Na esteira de Giddens (1997:103) *“A noção de risco torna-se central numa sociedade que se está a despedir do passado, dos modos tradicionais de fazer as coisas e que se está a abrir para um futuro problemático”.*

Com efeito, o risco e a incerteza assumem, na contemporaneidade, um lugar com consequências intangíveis, exemplo paradigmático desse contexto é o trabalho. Anteriormente, uma ferramenta central de integração na sociedade inclusiva, adopta hoje alterações profundas. A este respeito Faleiros (1996) afirma que a identidade do homem, a partir do modelo capitalista, construiu-se pelo vínculo ao trabalho, em detrimento de outros suportes e identidades, como a pertença a uma família e a uma comunidade. Para Castel (1997), o centro no trabalho é brutalmente colocado em questão, a “velha” questão social assume enormes metamorfoses<sup>18</sup>, emergindo daí uma “nova questão social” e um outro lugar para o local, como se verá à frente. Para o autor, a nova questão social encontra-se no centro do processo da desestabilização da sociedade salarial, devido à degradação da condição salarial, à quebra do sistema de proteção social e fragilização do vínculo social.

A centralidade da questão social reside na degradação do estatuto e da condição salarial, transformada em desemprego, sobretudo de longa duração (Marques, 2009), no aumento das situações de exclusão social e pobreza, num quadro predominantemente urbano. Dito de outra forma, os problemas centram-se na degradação salarial, na taxa elevada de desemprego, no novo perfil de desempregado, incluindo jovens qualificados (Marques, 2007, 2010), na rutura das solidariedades de classe e na falência, através de uma reconfiguração de relações de força, de modos de transmissão familiar, escolar e cultural. Para Martinelli (1998), o resultado desta conjuntura processa uma cultura do aleatório, efeitos nefastos, não só, na economia, como na coesão social, impulsiona a uma “desestabilização dos estáveis”, a um défice na estrutura social

---

<sup>18</sup> Cf. Rosanvallon, 1995; Castel, 1997.

de lugares de utilidade social, falando-se então, não de atores sociais, mas sim de “não forças sociais” e de “ normais inúteis”.

Associado à questão de perda de estatuto e de função integradora pelo trabalho, Castel (2000) reforça a emergência do fenómeno da *desafiliação*, isto é, da dissociação do laço social, antes por si já identificado. Este fenómeno ocorre não só na esfera do trabalho, mas noutras esferas, igualmente integradoras, como a família e as relações sociais em termos gerais, significando, isso, a ausência de pertença a estruturas socialmente expressivas.

Castells (1999:1), em finais do séc. XX, anunciava que “*Um novo mundo está tomando forma neste fim de milénio*”. As mudanças ocorridas a partir do final dos anos 60, meados da década de 70 do séc. XX, são marcadas pela coincidência histórica de três fatores: i) a revolução da tecnologia da informação; ii) a crise económica do capitalismo e do estatismo e reestruturação de ambos; iii) o apogeu de movimentos sociais e culturais. Nesse sentido, “*A interação entre esses processos e as reações por eles desencadeadas fizeram surgir uma nova estrutura social dominante, a sociedade em rede; uma nova economia, a economia informacional/global; e uma nova cultura, a cultura da virtualidade real. A lógica inserida nessa economia, nessa sociedade e nessa cultura está subjacente à ação e às instituições sociais num mundo interdependente*” (Castells, 1999:1). A dinâmica gerada pela complexificação dos processos ativa muitas vezes a necessidade da interdependência, surgindo o crescente recurso à (inter)ação, como estratégia para enfrentar um ambiente de turbulência, de forte competitividade, de reestruturações na esfera pública e nas organizações do mercado e da crise do *welfare State*. Estas condições abrem espaço para a emergência de novas formas de organização da ação pública e de mercado.

No contexto da gestão dos problemas da atualidade, Geddes (2000) vê a ação pública e a integração europeia marcadas pelo surgimento de novos padrões de desemprego, pobreza e privação, surgindo a parceria local, na década de noventa, como parte integrante da reestruturação dos padrões de governança europeia. *As parcerias são vistas como uma forma mais flexível de "governança em rede"* (cit in Geddes, 2000:2). A dinâmica da sociedade cria transformações profundas entre si e o Estado, gerando um movimento de (re) configurações na gestão pública.

### **2.2.2. Estado, Redes e Governança**

Para Schneider (2005, na ciência política atual, apresentam-se dois conceitos relevantes, “rede” e “Governança”. Ambos surgem relacionados, durante os anos 70, principalmente na sociologia, e disseminam-se, nas duas décadas seguintes, para outras disciplinas das ciências sociais, ciência política e económica. Os dois conceitos questionam as estruturas e os contextos das relações entre o Estado e a sociedade, muito embora representem ideias muito antigas.

Governança, na literatura, tanto é usada, muito abstratamente, para descrever mudanças gerais na forma de governo e modalidades do Estado, como, para referir uma vasta variedade de relações sociais reais e práticas. No quadro desta investigação importa compreender a dimensão que se refere à governança pública<sup>19</sup>.

Assim, o Estado contemporâneo tem sofrido reconfigurações significativas em virtude de diversos fatores de que se destacam a globalização, o advento do neoliberalismo e o avanço tecnológico, que o influenciam a assumir um papel de imperativo a um papel relacional e interativo. É neste contexto que surge a designação de Estado-Rede, que remete para a ideia de interdependência entre diversos poderes públicos. Nessa circunstância o Estado assume-se enquanto gestor da rede de atores, quanto a responsabilidades, comunicação, etc. A designação de Estado- Rede emerge no quadro da governança a qual se refere à forma como é exercido o poder e autoridade do Estado, assente num modelo interativo entre níveis de governo e outros atores sociais. Está em causa a prestação de um serviço em maior concordância com o interesse dos cidadãos.

Para Canotilho (2006), a boa governança é o mesmo que a boa condução dos assuntos do Estado, por sua vez, assente em princípios de transparência; coerência entre diversas políticas públicas; abertura através da negociação e participação; eficácia, para responder às novas necessidades sociais; democracia participativa, envolvendo os cidadãos e seus representantes associativos.

“Rede” e “Governança” foram “enriquecidos” com novos significados, constituindo-se em conceitos que se referem a “*uma transformação do Estado e a uma relação modificada entre Estado e a sociedade*” (Schneider, 2005:29). Os dois convergem para uma visão em que a

---

<sup>19</sup> O Banco Mundial refere no seu documento *Governance and Development* (1992) que a governança tem como propósito principal uma gestão que viabilize o desenvolvimento, assente em quatro dimensões chave: gestão do setor público, prestação de contas (*accountability*), quadro legal para o desenvolvimento, informação e transparência.



solução de problemas políticos modernos e significativos só é possível com base em novas estruturas políticas.

Uma interrogação de fundo se coloca face a esta visão: será que a interação mais intensa, facilitada por parcerias locais, reforça de facto a capacidade de governança local para enfrentar os problemas de pobreza e exclusão social? Será que reforça a coesão social?

Nesse sentido, para Geddes (2000), tal acontece uma vez que os conhecimentos compartilhados, a confiança, a política de coordenação e integração e a política de inovação alavancam recursos e sinergias. O mesmo autor, posteriormente, aprofunda a sua reflexão (Geddes, 2005) e sublinha que, nos últimos anos, a "mudança do governo local para a governação local" tende a tornar-se um fenómeno generalizado em todo o mundo. O autor reforça a ideia anterior de estarmos perante a transformação de um modelo de governo, para um modelo de governança, o qual se deve a três fatores generalizados e interdependentes: i) nova gestão pública (*New Public Management*) e parcerias público-privadas; ii) envolvimento de associações locais, grupos de interesse e de entidades privadas em parcerias de cariz político; iii) e a introdução de novas formas de participação dos cidadãos. Na visão do autor, estão associadas a estes fatores três tendências: i) declínio do setor público e conseqüente aumento do crescimento dos setores privado e/ou sem fins lucrativos (o designado terceiro setor), ii) uma nova orientação no que concerne aos objetivos das medidas políticas, iii) a implementação de parcerias enquanto fóruns fundamentais nos processos de decisão de governança local. A reorientação do papel do Estado, a cada vez maior variedade de campos e atores envolvidos em fazer a política pública e a transição de governo para governança são aspetos de um ambiente em mutação (Kenett, 2008). Nesse sentido, Castells acrescenta que: *“Em todo o mundo as economias tornam-se globalmente interdependentes, introduzindo-se uma nova forma de relacionamento entre economia, o Estado e a sociedade...”* (2002:1).

Capra estende este pensamento à biologia e à ecologia, acreditando mesmo numa nova compreensão da vida ao afirmar: *“Nos últimos anos, os biólogos e ecologistas têm trocado a metáfora da hierarquia pela da rede e compreenderam que as parcerias – a tendência dos organismos de associar-se, estabelecer vínculos, cooperar uns com os outros e entrar em relacionamentos simbióticos – é um dos sinais característicos da vida”* (2002:125).

É consensual que as profundas transformações ocorridas nas últimas décadas, na economia e sociedade globalizada, explicam as mudanças operadas ao nível da administração do Estado.

Para Marques (2008), a importância da maior participação das autoridades regionais e locais nas políticas da União Europeia espelha a responsabilidade crescente de alguns Estados-Membros e um maior empenho dos cidadãos e das organizações de base na democracia local. As transformações observadas criaram variadas designações em torno do papel do Estado, no entanto, apesar da diversidade de estudos e enfoques teóricos, apresentam em comum novas formas de ação estatal, evocando que o essencial da análise não é a entidade abstrata do Estado, mas antes as práticas e os processos de governação, nos quais participam, juntamente com o Estado e o aparelho institucional, organizações, associações de carácter social e cultural e especialistas em diversos domínios (Sarmiento, Marques e Ferreira, 2008).

Como se tem vindo a referir, as profundas transformações observadas, configuram uma nova realidade, em que uma multiplicidade de fatores emerge, em simultâneo, criando a necessidade de uma maior flexibilização, integração e interdependência. Nesse sentido, para Ball e Juneman (2012), o modelo hierárquico de governo está em declínio face à necessidade dos governos resolverem problemas cada vez mais difíceis. Para os autores, o tradicional e hierárquico modelo de governo não é compatível com as necessidades desta era complexa e rapidamente mutável. O sistema burocrático é orientado por procedimentos de comando e de controlo, assente numa cultura de *inward-looking*. Esses modelos operacionais não conseguem lidar com problemas que transcendam a sua fronteira organizacional num mundo, em interação, a procurar outras formas de governar.

A governança em rede surge, assim, num contexto de dificuldades de compreensão e, ainda mais, da limitação das soluções tradicionais, face a um contexto problemático de grande diminuição dos recursos do Estado. Traz novas soluções para os problemas incorporando os setores público, privado e voluntário. Emerge numa conjuntura de problemas sociais inter-relacionados e complexos, portanto, difíceis de compreender e ainda mais de responder, se as respostas estão limitadas às tradicionais anteriormente falhadas (*Idem*). Governança em rede, embora um termo, por vezes, usado com alguma leviandade e, diversas vezes, referindo-se a um vasto leque de diferentes fenómenos e práticas governamentais, essencialmente, envolve o tratamento de questões de política pública aparentemente intratáveis (Ball e Juneman, 2012). Governança em rede é um movimento para lá do Estado público burocrático, é uma mais avançada reinvenção de governo (*Idem*). Para Rhodes (1997), governança em rede refere-se a auto-organização, redes interorganizacionais caracterizadas pela interdependência, intercâmbio de recursos, regras e significativa autonomia em relação ao Estado. Este processo tem

favorecido a criação de um mix de alianças estratégicas, colaborações conjuntas, redes, parcerias e outras formas de colaboração transetorial.

O foco do novo modelo de governança deixou de estar na gestão de pessoas e programas, passando a estar na organização de recursos muitas vezes pertencentes a outros para produzir valor público. Designa-se esta corrente “governar pela rede”. A análise da política de redes é, por vezes, denominada por “modelo de anglo-governança”<sup>20</sup>, um novo tipo de mecanismo de governo que assenta numa construção de laços duradouros e de redes (Ball e Juneman, 2012). De acordo com estes os dois autores, outros há que evocam argumentos bem diferentes sobre a governança em rede. Afirmam que esse modelo cria um défice democrático, à medida que os processos de política e governação se tornam mais dispersos e opacos. Isto é, as redes de política obscurecem as fronteiras entre o Estado e a sociedade e expõem o processo de elaboração de políticas a jogos de poder muito específicos. Nesse sentido, a governação em rede não é uma nova estrutura estável para gerir o Estado e sociedade, é construída de métodos mais ou menos instáveis e relações que se não funcionam de acordo com o esperado podem ser dispensadas e substituídas.

### **2.2.3. Significados e Sentidos de Rede**

A noção de rede é explorada em muitos domínios e assume significados e sentidos muito diferentes (Lemieux, 1999, Loiola e Moura, 1996). O termo “rede” tem assumido uma crescente popularidade (Mercklé, 2004, *cit in* Portugal, 2007), é frequentemente usado na linguagem corrente, académica ou política para designar uma gama variada de objetos e fenómenos, contudo, está longe de ser um neologismo (Portugal, 2007).

Igualdade, complementaridade entre as partes, reforçadas pela regularidade entre as *malhas*, são dimensões do significado atribuído a rede. Cada *nó* da rede é estratégico e fundamental para o todo, contudo, para resultar num tecido, os *nós* precisam das linhas, para se ligarem entre si. *Nós* e linhas fazem parte de um todo, de origem e destino, limitação e expansão, as diferenças hierárquicas não existem, entre *nós* e linhas, só há diferenças de função, junção e apoio (Loiola e Moura, 1996).

---

<sup>20</sup> A figura mais influente desse modelo é Rod Rhodes. Foi também esse autor que tornou popular a terminologia política de rede, no contexto britânico, influenciado pela literatura de relações intergovernamentais, com ênfase nas relações estruturais entre instituições políticas baseada nos padrões de dependência de recursos, enquanto elemento crucial nas políticas de rede. Nos Estados Unidos da América, há também uma viva escola de redes públicas de gestão e de pesquisa, de que se distinguem os reconhecidos autores Agranoff e McGuire. Outros dois países têm produzido significativos contributos neste domínio, a Alemanha, que tem desenvolvido relevante investigação sobre teoria organizacional, a Holanda através da reconhecida escola de gestão holandesa.

Fala-se em rede de transportes, de saneamento de esgotos, de gás, de electricidade, de telecomunicações, e é nesta multiplicação que reside uma das explicações para a grande popularidade da noção de rede (Lemieux, 1999). Pode-se expandir, ainda mais, o significado de rede. Por exemplo, para a caça e a pesca, significa armadilha, no circo e nas corporações de bombeiros, serve de amortecedor de quedas e, no desporto, pode servir de divisão de espaços entre concorrentes (veja-se o exemplo do voleibol e do ténis). Nos planos técnico e operacional, rede associa-se a fluxo, por exemplo, redes de comunicação, de transporte, de água, de computadores, como acima se refere. Nestes casos, apresentam-se dois tipos de rede, a unidireccional, isto é, com pontos de origem e de destino bem definidos (caso de uma rede viária) e a multidireccional, em que os fluxos acontecem, sem a necessidade de um centro de partida e percorrem as unidades que se complementam para formar a rede, como é o caso da internet (Loyola e Moura, 1996).

Nesta investigação, interessamo-nos pelas redes de atores sociais, mais explicitamente, por uma rede que liga os atores sociais coletivos (organizações), isto é, uma rede induzida por uma política pública, que se apresenta como um projeto deliberado de organização da ação humana. Nesse sentido, trata a rede como um modo, forma, padrão organizativo, que contribui para os atores sociais empreenderem, promoverem e obterem resultados de transformação da realidade.

Com efeito, “ *De um ponto de vista genérico redes existem em todo o lado*”, (Corvelo, *et al.*, 2001: 68) podendo materializar-se em redes sociais, redes de pessoas, redes de conhecimento, redes de empresas (ou empresas em rede), redes que resultam de um sem número de alianças.

Destacou-se da pesquisa bibliográfica, para a sustentação e compreensão do objeto desta investigação, aquela que se centra nos campos de estudo das relações interpessoais, dos movimentos sociais, do Estado e das políticas públicas, da gestão e da economia. Realce-se que na base do conceito de rede humana está a interação implícita entre homens e mulheres, seres profundamente relacionais, daí que as relações interpessoais sejam vitais para o seu desenvolvimento social, afetivo e cognitivo.

Na verdade, as redes sociais têm vindo a ser cada vez mais estudadas, pela importância que é atribuída às relações sociais dos indivíduos, enquanto elemento-chave para a compreensão da sociedade e na tentativa de relacionar o que tradicionalmente se tem separado, indivíduo e estrutura.

O interesse pelo estudo das redes assume particular interesse na compreensão das interações entre os níveis micro e macro. Tem tido, ainda, uma crescente utilização na linguagem quotidiana, por diferentes áreas disciplinares, em virtude da origem, complexidade, extensão do conceito e alteração da compreensão dos fenómenos sociais que marca a contemporaneidade.

#### **2.2.4. Origem da Abordagem e Quadro (In)disciplinar das Redes**

A compreensão da natureza dos fenómenos designados de “sociais” está a ser profundamente alterada nos últimos anos (Franco, 2008). Para o autor, a “descoberta” da rede social (a partir dos anos 50 do séc. XX), o desenvolvimento das teorias do capital social e os progressos na pesquisa dos sistemas complexos (anos 90) modificaram profundamente as ciências sociais. Na perspectiva do autor, verifica-se um atraso entre o avanço dessas novas conceções, as teorias e o trato académico que ainda recebem, pela sociologia e outras disciplinas, como a antropologia social.

Diferentes visões sobre o fenómeno das redes ocorrem no espaço académico, como facto que deriva, primeiro, da complexidade das interações, depois, por estarem a ser foco de análise, fenómenos situados em diferentes campos e em diferentes fases de maturação. Os aportes teóricos de diferentes áreas do saber geram a necessidade de conexões, para que, “rede”, não se transforme numa apropriação meramente utilitária.

A *indisciplinariedade* da ciência da contemporaneidade obriga a uma reflexão epistemológica (como fizemos no início do capítulo), teórica, metodológica e empírica contínua para aumentar e aprofundar o conhecimento sobre redes. As diversas áreas científicas que apropriaram e desenvolveram o conceito são as mais diversas, a sociologia, a antropologia, o serviço social, a psicologia, a economia, apresentando-se as redes como um campo transdisciplinar, por excelência. Há mesmo quem fale de uma racionalidade reticular e da “ciência” ou “teoria das redes”.

A “ciência”, ou “teoria das redes”, não surgiu como uma proposta das ciências sociais, embora tenha vindo a ser por si adoptada. Trata-se de uma abordagem, essencialmente, matemática e

física, que se dedicou a estudar as propriedades dos grafos, concebendo a estrutura de rede como adequada para explicar diversos fenômenos<sup>21</sup>.

A teoria das redes surge neste contexto, focando-se, essencialmente, nas propriedades dinâmicas das redes, como estruturas em movimento e ação constante, contrariamente à abordagem sociológica, que concentraria as suas forças em perceber as redes como estruturas estáticas (Newman, Barabási e Watts, *in* Recuero, 2006).

A metáfora da rede, expressa a partir do enigma das pontes de Königsberg<sup>22</sup>, enunciado por Leonard Euler<sup>23</sup> num artigo publicado em 1741, é considerado por estudiosos da área das redes como a semente de uma abordagem científica sobre análise de redes (Barabási, 2003), anterior à ciência das redes.

Euler (*cf.* fig.1) demonstra que não era possível cruzar as sete pontes da cidade sem repetir um caminho, para isso conectou as quatro partes terrestres (*nós* ou pontos) com as sete pontes (arestas ou conexões), conseguindo demonstrar a inexistência da rota e criou assim o primeiro teorema da teoria dos grafos. A resolução do problema só era possível se não houvesse nós com um número ímpar de conexões. Um grafo com essas características é denominado *circuito euleriano* (Recuero, 2006).

O estudo das redes recorre, justamente, a modelos matemáticos que suportem a sua compreensão<sup>24</sup>. Os principais são a teoria dos grafos, iniciado por Euler e a álgebra matricial, ou das matrizes, de que é referência, nesta matéria, Gauss<sup>25</sup> (*cf.* fig.2).

---

<sup>21</sup> O aparecimento da física quântica (década de 20, séc. XX), com Einstein, ao atestar que matéria e energia poderiam comportar-se do mesmo modo, a cibernética ao mostrar que máquinas podem ter um funcionamento construído a partir de sistemas biológicos, a matemática não-linear, a teoria do caos e a biologia, numa abordagem sistêmica e relacional com Maturana e Varela, constituem profundas mudanças, sentidas em toda a comunidade científica. Estão em questão novos e diferentes paradigmas de interpretação e visão do mundo, como se tem vindo a discutir.

<sup>22</sup> Hoje Kalinegrado, na Rússia, está situada nas margens do rio Prágel. No meio do rio existem duas ilhas e sete pontes unem as quatro massas de terra.

<sup>23</sup> Génio da matemática do séc. XVIII.

<sup>24</sup> Assunto a desenvolver na parte B deste estudo no ponto designado, Análise de Redes Sociais (ARS) aplicado às redes empíricas desta investigação.

<sup>25</sup> Matemático, Físico e astrónomo alemão nascido no séc. XVIII

Figura 1 - A Cidade de Königsberg

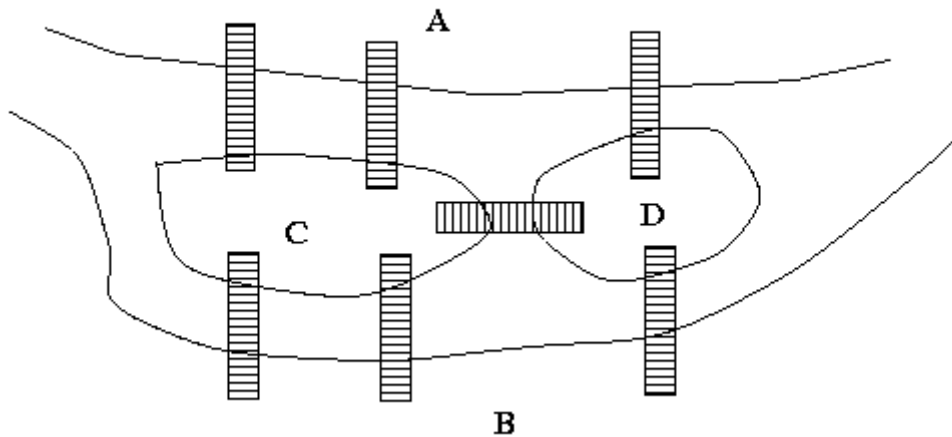
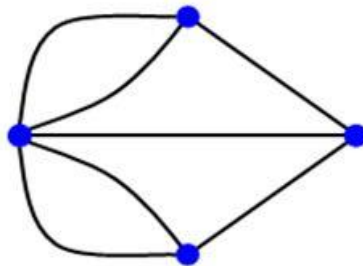


Figura 2 - Grafo da Cidade de Königsberg



Com efeito, as várias áreas disciplinares das ciências sociais construíram o seu próprio conceito sobre “rede”, com dimensões multifacetadas. Assim sendo, historicamente, é atribuído à antropologia, nomeadamente a J. Barnes (*cit in* Guédon, 1984; Bott, 1990; Lemieux, 1999; Sluzki, 2002; Alves, 2012), o primeiro estudo sobre redes, evidenciando a sua importância na análise dos fenómenos sociais. É consensualmente aceite que se deve a este autor a expressão *rede social* para descrever a estrutura social de uma comunidade (Guédon, 1984; Bott, 1990; Lacroix, 1990; Portugal, 2007). O autor integrou o designado “Grupo de Manchester”, o qual apresentou contributos significativos para o desenvolvimento dos estudos de redes sociais, pelo seu foco no conflito, no poder e nas relações informais entre as pessoas, mais que nas relações institucionalizadas (Recuero, 2006). Saliente-se que Barnes, foi um dos seguidores de Radcliff-Brown, um estudioso de referência na área da antropologia dos estudos de redes sociais.

Na sociologia, a tradição do estudo das redes sociais pode confirmar-se através das obras de vários autores. George Simmel (*cit in* Nowak, 2001) usou o conceito de rede para explicar a pertença de indivíduos a diferentes círculos sociais, que se cruzavam e interagiam na sociedade

moderna. Para Recuero (2006), Simmel contribui de forma relevante para o estudo das redes sociais, ao acreditar que a sociedade era composta por indivíduos em interação, salientando a importância das tríades para a análise de tais interações. Saliente-se, ainda, a reflexão já desenvolvida no capítulo I, baseada no pensamento de Norbert Elias, num quadro das teorias gerais da sociologia, relativa aos fenómenos reticulares gerados na interdependência do fluxo constante das interações humanas: indivíduo e sociedade.

Num quadro da sociologia contemporânea, para Castells (1998), redes são novas formas de organização social do Estado ou sociedade, baseada na tecnologia de informação - comunicação e cooperação entre unidades dotadas de autonomia. No enalço de Portugal (2007), a teoria de redes para a sociologia, trouxe novos princípios analíticos, dados e linguagens, que permitiram analisar a estrutura social a partir de uma perspectiva relacional, (re)colocando, no foco do questionamento, o elemento básico da sociologia, a interação social, o que permite fazer aproximação muito significativa à sociologia weberiana. Saliente-se que a dimensão reticular reconhece e permite relacionar os níveis individual e estrutural.

Para outra disciplina das ciências sociais, nomeadamente o serviço social, o estudo das redes sociais favorece o desenvolvimento de uma estratégia de intervenção de *empowerment*, enquanto prática de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos, pelos indivíduos, grupos e comunidade, no sentido de aumentar o seu poder psicológico, económico, sócio-cultural e político. Essa prática direcciona-se no sentido do desenvolvimento e realização do ser humano (Pinto, 1998). O serviço social, numa sociedade, como as sociedades europeias, em que se enfrentam problemas cada vez mais complexos, tem de procurar novas formas de os resolver, pelo que “uma rede social é como uma zona de amortecimento para resolver problemas” (Mouro, 2001:168). Nesse sentido, as redes sociais através da comunicação e interrelação possibilitam a evolução de cada grupo social ampliando as alternativas de solução frente a diferentes problemas (Chadi, 2000).

O estudo das redes, pela psicologia, formou-se a partir dos estudos sociométricos, apoiados em Jacob Moreno, na década de trinta do séc. XX. Moreno utilizava sociogramas, “*diagrama que representa as forças de atracção, repulsão e indiferença que operam nos grupos*” (1975: 46) para compreender as relações interpessoais operadas, obtendo, dessa forma, uma leitura da realidade que permitia a visualização de *clusters* e da dinâmica de pequenos grupos. O sociograma é um esquema de pontos conectados, entre si, por linhas para identificar os



relacionamentos entre pessoas e os padrões de interação. Ele esboça um mapa da rede de relações do tipo “quem conhece quem” em grupos e em comunidade (Sluzki, 2002). A sociometria é precursora da análise de redes (Granovetter, 1973) ou “*network analysis*”, que se encontrava na periferia (na realidade, encontrava-se invisível) da teoria sociológica (*Idem*)<sup>26</sup>.

A psicologia social interessa-se pela compreensão do universo relacional do indivíduo, isto é, o conjunto de relações e estruturas de apoio sócio-afectivo de cada um. Identifica as particularidades estruturais da rede pessoal, tais como, o tamanho, a densidade, a composição, a homogeneidade/heterogeneidade, as funções e composição, entre outras. Para Rovere (1999) a psicologia social, ao analisar o sujeito, descobre que os sujeitos não só formam grupos, mas também redes e descobre ainda que as redes ajudam a compreender o sujeito.

Ainda nas ciências sociais, na área da economia e da gestão pública, a atmosfera de turbulência e incerteza caracterizada por uma forte competitividade, potencia a procura de outras estratégias para encarar a realidade. A evolução societal e económica gera uma necessidade crescente de substituir a corporação hierarquizada, vertical e departamentalizada, do modelo racional-burocrático, para outros referenciais, mais flexíveis e adequados a um contexto de inquietude. O que está em causa é uma reflexão que questiona as instituições burocráticas e totalizadoras, que rompe com homogeneidade e representação e procura a interdependência através da parceria, negociação, participação, diversidade, flexibilidade e cooperação. Esta visão tem uma influência das grandes civilizações asiáticas, quer através das trocas comerciais, quer da política e da religião, ao mostrarem que na Ásia as relações entre os humanos vêm antes das coisas (Lemieux, 1999).

A década de oitenta, do séc XX impulsiona o interesse dos académicos e dos práticos pelas formas de organização em rede, em virtude do sucesso mundial das empresas japonesas e de outros países asiáticos (Podolny e Page, 1998). Anteriormente, os economistas olhavam as organizações como a caixa preta em que a função da produção convertia *inputs* em *outputs*. Como acima se refere, a partir de meados dos anos setenta e inícios dos oitenta, os economistas começaram a olhar para dentro da caixa preta e tentam compreender de que forma

---

<sup>26</sup> Uma parte do estudo empírico presente nesta investigação assentou na Análise de Redes Sociais (ARS) baseado em inquérito sociométrico.

a confiança é uma dimensão determinante para o sucesso competitivo (*Idem*)<sup>27</sup>. Saliente-se que este modelo gestor tem criado novas formas de relação entre Estado/sociedade.

Com efeito, o conceito de rede pode ser encarado como um “fenómeno social total”, suscetível de ser perspetivado por uma miríade de disciplinas não opostas, mas complementares para a apreensão do fenómeno em toda a sua complexidade, (Corvelo *et al.*, 2001). A base teórica, metodológica e empírica do estudo das redes resulta, em grande medida, da necessidade de procurar soluções para problemas teóricos e empíricos que os investigadores não conseguiram resolver, à luz dos quadros conceituais das suas disciplinas (Portugal, 2007).

De qualquer modo, sem analisar, mais detalhadamente, a produção científica sobre a concetualização, a classificação e tipologia de redes, com um enfoque especial no campo das ciências sociais, não nos é possível encontrar um quadro de intelegibilidade para o objeto desta investigação.

### **2.3. REDES: DA CONCETUALIZAÇÃO À CLASSIFICAÇÃO E TIPOLOGIA**

A diversidade terminológica que tem vindo a caracterizar este campo teórico-metodológico é imensa, como vimos. “Rede” é um conceito de enorme complexidade, sujeito a inúmeras interpretações; é utilizado em diversíssimos contextos com significados e referências variadas, até dentro do mesmo referencial teórico, sendo, por isso, recomendável o seu uso com uma adjectivação clara, a fim se evitem equívocos (Guadalupe, 2010).

Um conjunto de pontos interligados pode definir rede. De acordo com o seu aspeto formal aparente, “*rede é um conjunto de pontos (ou nós) que se ligam a outros pontos por meio de linhas*” (Martinho *et al.*, 2003:15).

Trata-se de um conceito que, cada vez mais, tem vindo a ser usado como forma de compreender as interconexões do mundo contemporâneo (Portugal, 2007) e de que são referência deste pensamento, Barabási (2003) *linked* e Watts, *small world* (2003) ao advogarem a ideia de que tudo está ligado num mundo tão pequeno em que vivemos. Nesse sentido, para

---

<sup>27</sup> De acordo com os autores, as perspetivas dicotómicas de mercado e de hierarquia são questionadas, surgindo outros modelos organizacionais, como as formas de organização em rede, enquanto alternativa a esta divisão, com a sua própria singularidade e lógica. A pesquisa desafiou a visão dicotómica das organizações (mercado e hierarquia) ao observar outro modelo, as formas de organização em rede, descobrindo-lhes competências geradoras de eficácia e de vantagens não observáveis nos modelos do mercado e hierárquicos.

compreender a latitude e substância do conceito, recorremos a autor, já anteriormente citado, Capra, ao concebê-lo numa visão ecológica, “ *a primeira e mais óbvia propriedade de qualquer rede é a sua não linearidade – ela estende [se] em todas as direcções. Desse modo, as relações num padrão de rede são relações não-lineares*” (1996: 78). Capra parte da não linearidade (não controlada) para chegar a uma propriedade organizacional sobre rede: a sua capacidade de auto-organização, como forma de organização. Na esteira de Martinho, *et al.*, “*as redes são formas não institucionais de organização*” (2003:43). Alves (2012:40), na mesma linha de pensamento, afirma que a análise concetual, observada em torno do conceito de rede, pressupõe a ideia de ausência de um centro, significando “*a inexistência de um ponto nevrálgico com funções de comando e de decisão fortemente centralizadas, de onde emergem daí diretivas e resoluções com carater impositivo, ao estilo da tradição funcionalista*”.

No encaixo de vários autores (Capra, 1996; Martinho *et al.*, 2003; Alves, 2012), rede significa horizontalidade, ausência de hierarquia. Para eles a morfologia que identifica e caracteriza uma rede é o não comportar um centro. Capra, (1996), Martinho *et al.*, (2003), por sua vez, reforçam a ideia e acrescentam que a capacidade de operar sem hierarquia é uma das mais importantes propriedades distintivas de uma rede qualquer que ela seja, quer se esteja a abordar redes da natureza, quer redes especificamente humanas.

Partindo para uma abordagem sobre redes humanas, o objeto da nossa investigação, no enfoque societal, Elizabeth Bott (1990), numa perspetiva compreensiva, entende que o conceito de rede tem sido utilizado de diversas formas e em variados contextos: como método de estudo de vínculos sociais, enquanto estudo das relações entre sistema e meio, personalidade e sociedade, em estudos de processos sociais e da gestão de formações sociais, na ligação entre o macro e o micro, na construção social da realidade e ainda na problemática de análise interdisciplinar.

O conceito de rede social assenta em dimensões de relação, de ligação, de cooperação, de vínculo, de união, de conexão e laços que unem atores, quer estejamos a falar de pessoas ou de organizações, Wellman (1981), Fischer *in* Guédon (1984), Granovetter e Swedberg (2001), Powell e Smith-Doerr (2003) Agranoff (2006) e Recuero, (2006).

Wellman (1981) refere-se a rede social como o conjunto de nós e laços de ligação entre nós (pessoas, grupos, empresas ou outras instituições); Fischer *in* Guédon (1984:17) como sistema

particular de relações que unem atores. Por sua vez, Granovetter, e Swedberg (2001) conceitualizam, enquanto dimensão comum das redes, o vínculo, os laços, a conexão entre atores (pessoas ou organizações); Powell e Smith-Doerr (2003:4) reforçam este ponto de vista ao afirmarem “*a ideia de rede invoca conexão quer entre indivíduos ou organizações*”<sup>28</sup>. Para Agranoff (2006), na mesma linha de pensamento, a designação de rede requer cooperação e ação mútua, de forma tão ampla que abrange todas as conexões humanas. Para Recuero “*uma rede é sempre um conjunto de atores e suas relações*” (2006:42).

As redes espelham a complexidade da realidade social, considerando que a diversidade das relações, desde as interpessoais, às intergrupais ou interinstitucionais, são naturalmente intrincadas e variam de extensão e identidade (Guédon, 1984).

Numa perspectiva crítica, (Nohria, 1992:3), considera que a proliferação indiscriminada do conceito de rede ameaça relegá-la ao estatuto de metáfora evocativa que, aplicada tão levianamente, deixa de significar alguma coisa.

Não basta que, no âmago do conceito de rede social, se encontre a ideia de ausência de centro e de relação ou ligação entre atores para explicar ou caracterizar uma estrutura com propriedades dinâmicas e modo de funcionamento específicos, como é um modelo de organização reticular. É necessário colocar perguntas capazes de melhor elucidar, a partir desta conceitualização, esse modelo, questionando: “como se ligam os pontos, ou “nós” na rede”? “De que forma os pontos e linhas se relacionam entre si?” “Que dinâmicas se geram num sistema como uma rede?”

### **2.3.1. Classificação e Tipologia de Redes**

Para além da conceitualização sobre redes, outra maneira de as compreender é a forma como os autores as classificam originando diversas tipologias de acordo com o objetivo de cada uma, de quem as classifica e da dimensão que se quer abordar. Há um sem número de classificações e tipologias para caracterizar as redes de atores sociais. A forma como são definidas tem um efeito na maneira como pensamos sobre elas, por isso é tão importante compreender a forma como os autores as “arrumam”.

---

<sup>28</sup> Tradução livre

Classificações, expressões e formulações, muito diversas são enunciadas: “primárias ou micro-sociais”, “secundárias ou macro-sociais”, “terciárias ou intermédias” (Nowak, 2001), “rede egocêntrica”, “rede pessoal”, (Mitchell, *cit in* Bott, 1990) “rede social pessoal” ou “rede social significativa” (Sluzki, 2002), “rede primária” Lacroix (1990) “redes temáticas” e “redes territoriais”, “redes induzidas”, “redes espontâneas” (Martinho *et al.*, 2003) “formas de organização em rede” (Podolny e Page, 1998), “redes de políticas” (Cavalcanti, 1998; Teixeira, 2002; Fleury, 2005) “redes interorganizacionais” (Corvelo, *et al.*, 2001; Ebers, 1999), entre muitas outras, redes de conhecimento, redes de empresas, etc.

Face a esta proliferação de classificações, expressões e formulações sobre redes, procurou-se, na literatura, alguma “arrumação” para se poder encontrar um sentido para o nosso objeto de investigação. Assim, na esteira de Guadalupe (2010), as tipologias de redes mais populares baseiam-se na distinção entre rede primária e secundária, assentando a diferença, entre ambas, fundamentalmente no tipo de vínculos relacionais entre os membros da rede social, embora muitos outros aspetos também as distingam. Seguindo esta tipificação, Guédon (1984: 20-21) entende rede primária como *“o conjunto natural de indivíduos em interação uns com os outros ...[ que] formam a trama de base da sociedade e do meio de inserção do indivíduo”*. Para Lacroix (1990) a rede primária é constituída pelos indivíduos que estão ligados por laços informais e que têm afinidades pessoais, num quadro não institucional. A família é aí referida como o núcleo de maior peso da rede primária, mas não o exclusivo. Os vínculos nesta rede são essencialmente de natureza afectiva, evidenciando-se as interações de comunicação, de troca, de ajuda mútua, a partir de interesses partilhados. São disso exemplo, para além da família, os vizinhos e as relações de trabalho. Grosselin e Lefilleul, *in* (Loiola e Moura, 1996), reforçam a ideia de que os vínculos, nesta rede, são essencialmente de natureza afetiva, de interação natural por agrupamento ou conhecimento e que vão mudando ao longo da vida.

A variedade de relações que compõem uma rede primária constitui-se como um necessário recurso para a pessoa, pelo apoio e suporte indispensáveis que incorpora em momentos de crise.

Sluzki (2002) refere-se a este tipo de rede como “rede social pessoal” ou “rede social significativa”, considerando-a como o conjunto de seres com quem interagimos de maneira regular, com quem trocamos sinais que nos fazem reais, que formam e constituem a nossa identidade, que se constrói e reconstrói, constantemente, ao longo das nossas vidas.

A rede primária define-se a partir do sujeito, considerando todas as relações que esse percebe como significativas e as diferenciam do conjunto desconhecido da sociedade. O que está em causa é o vínculo emocional do sujeito, dito de outra forma, as pessoas a quem se sente unido.

Por sua vez, as redes secundárias são constituídas por relações geradas entre o indivíduo e as organizações, isto é, constituídas por indivíduos interligados por laços formais (Peixoto, 2001). Têm como principal objetivo responder a exigências de natureza funcional, tais como, fornecer serviços ou instituir recursos (Guadalupe, 2010). Também, neste tipo de rede, a relação entre os pontos é constituída a partir do indivíduo, no entanto, liga-se o indivíduo a recursos que lhe são úteis por via formal, as organizações. O que importa realçar é que na tipificação atrás proposta, primária ou secundária, é sempre a partir do indivíduo que se forma a “trama” da rede.

A dinâmica societal tem-se desenvolvido num sentido em que outras tipologias sobre redes se podem encontrar, deixando o indivíduo de estar no centro da “teia” da rede, para dar lugar a estruturas entre si.

Nesse sentido, e como já referimos, a mutação da paisagem organizacional das sociedades contemporâneas criou novas estruturas, isto é, novas formas organizacionais, emergindo daí outros paradigmas para o desenvolvimento e gestão das organizações. Nogueira (2004) argumenta que, dos vários modelos emergentes, um parece estar a consolidar-se: as formas de organização em rede, considerando que as redes constituem a morfologia característica das sociedades contemporâneas.

De que se fala quando falamos em formas de organização em rede? “ *Fundamentalmente de modelos de governança interorganizacionais compostos por um conjunto de agentes reunidos em relações de cooperação e colaboração entre si, mais ou menos duradouros e mais ou menos formais, com recurso a mecanismos de coordenação horizontais, e constituídos com o propósito de solucionar questões que não podem ser resolvidas (ou facilmente resolvidas) por agentes isolados*” (Idem. 2003:4a). Fala-se daquilo que se tem designado por “formas organizacionais reticulares” (Nohria e Eccles, 1992), “formas de organização em rede” (Podolny e Page, 1998), “Estruturas de governança em rede” (Powell e Smith-Doerr, 1994), “Organizações em rede” (Miles e Snow, 1992). Apesar das diferentes denominações, todas elas traduzem um modelo estrutural de relação entre agentes organizados.

O interesse, no que respeita às redes, entre estruturas organizacionais, expressa-se através do crescente e incontável número de publicações que exploram e discutem a temática. Assim sendo, para Corvelo, *et al.*, (2001: 69) redes significam “*cooperação entre diferentes organismos (ou atores) que envolvem fluxos de troca*”. Nesta linha concetual, para Easton 1992 (*cit in* Corvelo *et al.*, 2001) uma rede define-se genericamente como um modelo que descreve um número, frequentemente elevado, de entidades ligadas entre si. Lundgreen, 1985 (*cit in* Corvelo *et al.*, 2001), define rede como um conjunto de laços e relações sociais que unem organizações. Ebers (1999) acrescenta que se mais de duas organizações se encontram ligadas por uma rede de relacionamentos, criam uma rede interorganizacional. De acordo com Corvelo *et al.* (2001), uma rede interorganizacional não é, apenas, uma rede de atores sociais enquanto um conjunto de relações de troca conectadas entre si. As atividades e os recursos também intervêm neste processo, por um lado, como elementos de restrição e, por outro lado, como oportunidades nas relações entre os atores. Nas redes interorganizacionais, como em qualquer rede onde interagem pessoas, há uma dimensão identitária base, os relacionamentos entre os atores (Corvelo, *et al.*, 2001, Ebers, 1999, *in* Corvelo *et al.*/Easton 1992, Lundgreen, 1985).

Importa, pois, reforçar que o foco desta investigação é a análise de um modelo organizacional policêntrico, induzido por política pública, o designado Programa *Rede Social*. É na direção desse fio condutor que o ponto seguinte discute, especificamente, as redes de políticas públicas que incluímos na classificação de rede interorganizacional. Assim é, por lhe estarem subjacentes dimensões de conexão entre atores coletivos (organizações do setor público e privado com e sem fins lucrativos), horizontalidade, relações de troca, atividades e recursos. Pretende-se compreender e aprofundar conhecimento sobre um modelo reticular, induzido pelo Estado, com vista a organizar a intervenção social, para dessa forma se esclarecer e fundamentar a sua influência em novas e mais adequadas formas de intervir.

#### **2.4. REDES INTERORGANIZACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RECONFIGURAÇÕES, CONTEXTOS E PRÁTICAS**

As políticas públicas estão localizadas numa cada vez mais complexa, múltipla e sobreposta rede de interações (Kenett, 2008). Os pilares chave da análise da política pública têm-se tornado mais problemáticos, à medida que os processos de globalização romperam com as tradicionais matrizes analíticas.

A reconfiguração do papel do Estado tem favorecido a proliferação de redes gestoras de políticas públicas, com forte incidência no setor social. As raízes teóricas deste modelo encontram-se na ciência política, ciência organizacional e ciência de políticas, em que três principais dimensões, em comum, se assinalam: *dependência, diversidade de atores, metas e relações* (Klijn, 1998:28). Para Ball e Juneman (2012), não há uma compreensão comum do que são as políticas públicas de rede e como operam.

As redes têm sido vistas como a solução para gerir políticas e projetos de intervenção dada a complexidade dos problemas, a escassez de recursos, a multiplicidade de atores envolvidos, a interação de organizações públicas e privadas, centrais e locais (Teixeira, 2002).

Ademais, convém reforçar que a complexidade, vivida na atualidade, cria condições para a implementação de um modelo de governança que “*pressupõe uma reconfiguração das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil no sentido do estabelecimento de redes e parcerias efectivadas por uma crescente participação da sociedade civil*” (Neves, et al., 2010:15). A ação local acontece neste contexto como resposta possível, não só a problemas sociais e económicos, mas também ao peso burocrático do Estado, constituindo também, uma forma de resistência à degradação dos direitos sociais e da consciência social orientada para a mudança (Rodrigues e Stoer, 1994). A ação local exige a participação da comunidade tendo, para isso, como seus principais atores, desde grupos comunitários a movimentos sociais e associações locais, a empresas, igrejas e instituições públicas (Neves et al., 2010). Tomando Klein (2005) como referência, a ação local constitui fonte de desenvolvimento local, quando gera ou reforça dinâmicas sistémicas locais.

Depreende-se que, por um lado, uma crescente consciência cidadã reclama maior participação e, por outro, o Estado vê-se incapacitado para gerir de forma parcelar os tempos da complexidade. Observação esta que vem reforçar a crescente multiplicação de redes nos contextos da intervenção social, nomeadamente nas políticas públicas. Trata-se de modelo organizacional que implica uma nova abordagem no que respeita à relação do Estado entre si e entre os cidadãos, em que os processos de decisão, planeamento e avaliação assumem expressões muito diferentes do modelo organizacional, societal e cultural de tradição estruturo-funcionalista.

As redes nas políticas públicas são cada vez mais observadas como forma de organização, em virtude da complexidade dos problemas defrontados pela contemporaneidade e da necessidade



de potenciar os recursos existentes, para aumentar a eficácia da intervenção face às dificuldades. Como nos diz Teixeira *et al.* (2002:1): “*As redes de políticas estão cada dia mais presentes no campo das políticas sociais, como consequência da complexidade dos problemas enfrentados, da variedade de atores envolvidos e da incapacidade de cada um destes atores – governamentais ou não – deter os recursos necessários para enfrentar eficazmente os problemas que se apresentam*”. Börzel (1997) acrescenta que o que as redes de política têm de especial, isto é, o que as caracteriza, é serem um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que partilham interesses comuns e intercambiam recursos para perseguir esses interesses partilhados, admitindo que a cooperação é a melhor forma de alcançar metas comuns. A realidade política, social e económica, marcada pela interdependência e interconexão, tem vindo a ser alvo de transformações, sem precedentes, criando novas formas de repensar teorias e práticas para lidar com esta nova dinâmica social (Cavalcanti, 1998). Nesse sentido, as redes têm sido vistas, enquanto solução, para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas complexos, múltiplos atores estão envolvidos e existe interação entre agentes públicos e privados, centrais e locais (Teixeira, 2002).

Para a viabilização das redes de políticas públicas é exigido que se reflecta sobre um novo modelo de gestão pública, contrária ao tradicional, fundado numa burocracia definida pela especialização, controle e subordinação hierárquica (Sotero, 2002). Importa reforçar nesta visão as relações de poder e autoridade implícitas muitas vezes visíveis e outras ocultas nas estruturas do Estado.

As redes rompem com o desenho hierarquizado e rígido da burocracia do Estado tradicional; surgem como organizações, horizontalizadas e flexíveis, de diversos agentes sociais (*Idem*). Para o autor, a participação ativa da comunidade funda-se num conjunto de políticas públicas que a garantam, sendo, para isso, necessário um modelo de gestão participada em rede, o qual exige um Estado que pugne pela partilha, transparência, desburocratização, participação e compromisso.

Associada a esta reconfiguração estrutural, para a construção de unidade, numa rede desta natureza, há um outro fator determinante, a relação entre sujeitos, isto é, o vínculo entre os atores (Rovere, 1999), aliás como em qualquer outra rede humana. Para o autor, e numa posição geradora de muita polémica, conectam-se pessoas e não cargos, daí a rede ser a

linguagem dos vínculos, isto é, um conceito fundamentalmente vincular, independentemente de estarmos a conectar organizações, neste caso, para construir políticas públicas.

A consciência política e social resultante das profundas mudanças a acontecerem, nomeadamente, por políticos, técnicos com formação diversa, académicos, entre outros, justifica a necessidade de criar políticas públicas no setor social que mobilizem e fomentem dinâmicas de participação. Nesse sentido, as redes de políticas públicas surgem enquanto uma nova forma de governança política, no que concerne quer à teoria do Estado, quer à teoria das políticas públicas (Schneider, 2005). As redes de políticas públicas constituem uma oportunidade singular para a construção de uma nova via para o modelo de organização pública.

Assim, podem ser consideradas como novas formas emergentes de condução política face à grandeza dos problemas e desafios que o Estado e a sociedade enfrentam, de que se destacam a pobreza e a exclusão social, enquanto fenómenos extensos e persistentes de que Portugal não é exceção, assumindo o Programa *Rede Social* um papel de relevo, nesse âmbito.

Importa face às várias justificações da pertinência do modelo de gestão em rede nas políticas públicas, confrontar criticamente outras perspetivas. A lógica da tentativa de resposta à crescente complexidade dos problemas, através da procura de soluções “locais” em modalidades de trabalho em rede e em parceria, é criticada por Ferreira (2012) ao considerar tratar-se, não só, de uma nova contratualização liberal individualista, como no caso de Portugal, da produção de uma retórica de “territorialização” e de “contratualização”, não deixando o Estado e a Administração de assumir um papel centralizado e burocrático.

Na prática, o Estado e a Administração Central continuam a funcionar como um “centro”, com funções predominantemente de controlo, sendo, não raro, reproduzidas, estrutural e culturalmente, pelos atores locais e no espaço local, onde seria suposto exprimir-se o ideal participativo, a ação em rede e em parceria. Os discursos apologéticos, das redes e das parcerias, dominados por uma linguagem eufemística e por uma ideologia do consenso, têm contribuído para a desqualificação da crítica encontrando essa fortes obstáculos nos discursos contemporâneos de política social (*Idem*).

### **2.4.1. Exclusão Social e Pobreza nas Políticas Públicas**

A problematização em torno da organização da intervenção social, através de uma estrutura reticular, enquanto nó analítico central desta investigação, ambiciona constituir por um lado, um contributo para a discussão no campo de análise da sociologia e, por outro, a compreensão da capacidade do Programa *Rede Social* concorrer para os objetivos que prossegue, designadamente, a erradicação da pobreza e exclusão social. É neste sentido, que a seguir se debatem, embora não exaustivamente, questões relacionadas com esse fenómeno, pela relevância que assumem em Portugal, resultado dos processos de subdesenvolvimento acumulados durante décadas (Costa *et al.*, 1985) e se articulam com as políticas públicas, enquanto recurso para a ação.

Os fenómenos da pobreza e exclusão social estão associados a privação e carência, observáveis na alimentação, modo de vestir, estado de saúde, condições habitacionais, entre outras manifestações. No entanto, a complexidade do problema supera muito o conjunto de carências materiais, *“a natureza humana não consente segmentações, como se aquelas condições adversas pudessem deixar de atingir o ser humano como um todo, nos sentimentos e afetos, no exercício da inteligência e da vontade, nos hábitos e comportamentos, na incerteza quanto ao dia de amanhã...na concretização da sua fundamental e universal vocação e desenvolvimento e de realização”*, Costa *et al.*, 2008:20). A pobreza diminui, fortemente, a capacidade interna das pessoas.

Há autores, tal como Silva (2005), que subscrevem a ideia de que as desigualdades e exclusões sociais têm sido inerentes a diversos tipos de sociedades estratificadas que, até à modernidade, eram assumidas como algo de natural, ou até providas do divino. Nessa época não surgia qualquer objeção política, nem mesmo moral, sobre essa questão. Só a partir da segunda metade do séc. XVIII, as convicções naturalizadas ou divinizadas são questionadas pelos pensadores iluministas, nomeadamente, por Rousseau, ideias essas que teriam tido e/ou viriam a ter expressão política nas revoluções americana e francesa.

Fazendo uma viagem no tempo, desde essa época, apesar da influência dos ideais iluministas na orientação de movimentos políticos em vários países e nações emergentes, certo é que o fenómeno da pobreza e exclusão social é duradouro e persistente. Um problema sem solução à vista, na atualidade, designadamente, em Portugal. Muito embora a realidade social seja preocupante, importa registar que as décadas de oitenta e noventa trouxeram algumas

alterações, no que respeita ao domínio das políticas sociais dirigidas aos problemas da pobreza e da exclusão social (Alves, 2012). No fundo, nas últimas décadas, tem vindo a ser dada uma crescente atenção aos fenómenos da pobreza e da exclusão social, em particular, no quadro da União Europeia (Silva, 2005; Costa, *et al.*, 2008; Alves, 2012). Portugal, desde que integrou o modelo europeu, produziu alterações significativas em matéria de políticas sociais, através do aumento da consciencialização política, académica, social e cívica, designadamente, quanto ao seu conteúdo, volume e impactes. Em consequência desta alteração observou-se a necessidade de reorientação das políticas sociais, designadamente através da criação de parcerias entre vários atores locais, públicos e privados, mobilizando-se a sociedade civil e os grupos vulneráveis à pobreza e à exclusão social, para um debate e ação alargados na procura de soluções comprometedoras e sustentáveis (Alves, 2012).

Apesar dos vários programas de luta contra a pobreza integrados nos programas europeus, com um entendimento técnico-científico, com aspetos muito positivos, tais como, i) a visão multidimensional e multidisciplinar da pobreza e privação, ii) a necessidade de parcerias consistentes entre atores públicos e privados, iii) a participação de todos os interessados, nomeadamente, dos pobres, iv) o *empowerment* dos pobres, v) o *mainstreaming* das políticas e das ações, para evitar que a luta contra a pobreza não fique reduzida a um programa periférico e marginal, mas uma preocupação de cada política setorial, a taxa de pobreza anual mantém-se persistentemente, na ordem dos 20%, (Costa *et al.*, 2008). A questão que os autores colocam está em saber se, na prática, esses princípios, que se dizem seguir e adotar, nos programas e projetos de luta contra a pobreza, são instrumentos de ação ou meros anúncios? Importa saber a razão de tanto esforço tornado inconsequente. Com efeito, a questão não se fica tão só pelo que se faz, mas no que fica por fazer.

De facto, o clima de neoliberalismo económico em que as empresas e países mais poderosos têm um maior controlo, para beneficiar de um sistema assente numa globalização não regulada, incapaz de garantir a justiça social, joga pessoas e grupos mais vulneráveis para o extremo do aceitável à condição humana, ao não criarem condições, estruturas e oportunidades.

Debater sobre a pobreza e a exclusão social transporta-nos para a compreensão da complexidade e heterogeneidade do fenómeno, motivando a crescente procura e preocupação em encontrar, se não soluções que o erradicam definitivamente, o desejo de experimentar práticas de intervenção tendentes à sua atenuação. Com efeito, é hoje aceite que o combate à

pobreza, de forma eficaz, exige a compatibilização de modelos de governança multinível (local, regional, nacional e internacional) e integração setorial (social, económico, cultural, ...) capazes de articular políticas, atores e setores. O Programa *Rede Social* surge em Portugal como política pública impulsionadora desse modelo de governança, no sentido de mobilizar poder de atores coletivos a favor dos mais desfavorecidos. Falta saber os resultados que tem gerado para a diminuição efetiva da pobreza e exclusão social.

Em síntese, as redes interorganizacionais de políticas públicas emergem pela influência de um contexto de profundas mudanças e questionamento num mundo complexo e interdependente. A ciência apresenta um crescente interesse e disponibilidade em não parcelar o conhecimento e em potenciar a discussão nas infinitas possibilidades do saber de origens muito diversas. Superar a fragmentação entre as ciências sociais e procurar as interdependências em áreas disciplinares para além das ciências sociais, na matemática, física, química e biologia questiona o pensamento linear e descobre conexões invisíveis. Está em causa compreender sistemas a partir das interdependências entre as suas partes e perceber conexões ocultas.

A ciência das redes, a dar os seus primeiros passos, nasce neste contexto e diferencia-se pela raiz *indisciplinar*, procurando responder aos enormes desafios deste milénio, questionador de modelos com visão estreita e limitada da realidade. Compreender o complexo mundo que nos rodeia e princípios simples que apreendam as características de sistemas complexos, constituídos pelos diversos elementos que interagem entre si, é um gigantesco desafio, deste milénio, protagonizado por essa ciência.

As sociedades contemporâneas são desafiadas pela crise do modelo racional-burocrático. Assiste-se a uma procura de novas arquiteturas e modelos organizacionais, com uma maior capacidade de adaptação a um ambiente que exige processos de contínua auto-transformação. Os Estados obrigam-se a rever as bases dos seus modelos de desenvolvimento, ao confrontarem-se com novos e graves problemas de crescimento da pobreza e exclusão social.

Face a um contexto económico e societal de incerteza, dúvida e ambiguidade, em que crise, mudança, caos e individualismo são termos que se ouvem cada vez com mais frequência, questiona-se: é possível pensarmo-nos, a nós mesmos, dentro de uma rede de relações? São necessárias e difíceis transformações pessoais para pensar e atuar em rede, como lá chegar num mundo ocidental caracterizado pelo interesse individual? De que forma a criação de

estruturas policêntricas pode mudar o paradigma do individualismo da atualidade, para um outro, orientado numa perspectiva que assenta na interdependência e visão coletiva? Como passar do atomismo à interdependência? Há disponibilidade e liberdade de pensamento para intervir a partir de contextos não formais e sem regras rígidas e estáticas? Castells (2002: 27) interroga-se: *“De facto, como?! E porque observamos a tendência oposta em todo o mundo, nomeadamente, a distância entre globalização e identidade, entre Rede e o Self?”*.

Compreender como um processo desta complexidade se concretiza é um enorme desafio para o pensamento da linearidade e do “ego”. Nesse sentido, a gestão de redes está longe de ser um processo simples, implicando, muitas vezes, o fracasso de programas e projetos, apesar das boas intenções dos atores envolvidos.

Efetivamente, as redes de políticas públicas rompem com dois paradigmas tradicionais de organização e gestão: o Estado e o mercado, o que torna tudo mais complexo e desafiador. Nestes termos, o capítulo seguinte discute a gestão, em forma de rede interorganizacional, comparativamente com o modelo tradicional de gestão, o burocrático, de tradição estruturo-funcionalista, para assim se compreenderem as especificidades na gestão de um e de outro modelo e dessa forma se responder à questão central da investigação já enunciada.

### **CAPÍTULO III – GESTÃO EM REDE: POTENCIALIDADES E LIMITES**

*O PRINCIPAL CONTRASTE É O QUE OPÕE A METÁFORA DA ORGANIZAÇÃO COMO MÁQUINA À DA ORGANIZAÇÃO COMO SISTEMA VIVO.*

**Fritjp Capra, 2002**

Este capítulo apresenta um quadro teórico-concetual e empírico que centra a análise em dois modelos de gestão organizacional muito diferentes: o modelo tradicionalmente designado de burocrático e outro, muito mais recente, designado de formas de organização em rede, policêntrico ou reticular<sup>29</sup>. No contexto atual, ambos coexistem e conflituam, permanentemente, no espaço empírico. É neste sentido justificada a pertinência da problematização e discussão analítica daqueles dois modelos organizacionais.

Um quadro de inteligibilidade da gestão em rede comparada com outros modelos gestionários, nomeadamente o burocrático, é particularmente útil como ponto de partida heurístico, para aprofundamento da dimensão empírica, aqui convocada, enquanto ilustração da reflexão teórica desta investigação.

O modelo burocrático concertado pelas justificações teórico-idealógicas inspiradas em pressupostos estruturo-funcionais, cujo assento tónico incide no funcionamento coeso e harmónico da sociedade, baseado em funções culturais (crenças, rituais), políticas (autoridade, regulação social) económicas (propriedade privada) é uma herança do pensamento moderno da linearidade. O pilar dessa visão apoia-se na ideia de uma sociedade que integra os indivíduos, satisfazendo as suas necessidades e desejos, através da realização das funções sociais, de modo a obter equilíbrios e consensos em que o pressuposto, como já se referiu no capítulo anterior, era o de que universo se organiza em torno de uma ordem (previsibilidade espaço-temporal).

Por sua vez, as formas de organização em rede surgem num contexto societal caracterizado pelo risco e pela incerteza, em que o caos, a turbulência e a imprevisibilidade se aceitam num diálogo entre distintas racionalidades, como uma via para a transformação, não significando, contudo, a necessidade de não se encontrarem elementos de estabilidade para se (re)encontrar

---

<sup>29</sup> Outros modelos organizacionais existem com uma configuração híbrida que nesta investigação não se desenvolve.

uma outra organização e “ordem”. Este contexto, como temos vindo a referir, é atravessado pela influência do desenvolvimento da física do não-equilíbrio, termodinâmica, cibernética e por um processo de globalização, em curso, com efeitos sobre ambiente, cultura, sistemas políticos e económicos, em que o mercado livre tem sido uma tendência, apoiado pelas tecnologias de informação e comunicação. Todo este contexto inspira a construção de novas visões e perspectivas, que influenciaram a (re)configuração e a criação de modelos de organização, designadamente, o de rede.

Para entender este modelo importa ter presente alguns dos pressupostos teóricos e metodológicos que o influenciaram, como sejam, a teoria dos sistemas, da complexidade e da auto-organização, ao questionarem a fragmentação e o reducionismo (eliminador de conexões) e proporem uma visão que transcende a polarização entre reducionismo e holismo e concilia partes distintas e simultaneamente interconectadas.

Para se organizar a intervenção de um território, a partir de uma rede de políticas públicas, é fundamental discutir o modelo de gestão que lhe subjaz, no que respeita quer às potencialidades, quer aos limites que se lhe interpõem. Saliente-se que a gestão de redes é a grande lacuna nos estudos da atualidade no campo da análise de redes.

A organização em forma de rede é um modelo gestor relativamente recente e, por isso mesmo, exige ao investigador um maior esforço de pesquisa e organização dos contributos teórico-conceituais e empíricos desse campo. Nesta linha de reflexão, interessa sublinhar que conhecer riscos e perigos, potencialidades e benefícios, permite desocultar o potencial e as fragilidades das escolhas organizacionais, no que respeita à sua aplicação no espaço empírico, considerando que o conhecimento e a compreensão elucidam opções mais consistentes no agir. É nesse sentido que se convocam várias propostas teóricas, desde a sua raiz histórica, e modelos de estruturas organizacionais, para compreender a mudança de paradigma que tem vindo a (re)orientar a gestão das políticas públicas, mais concretamente, como temos vindo a afirmar, a que se organiza em forma de rede.

### **3.1. PARTICULARIDADES DA GESTÃO EM REDE**

Basicamente a tarefa da gestão, em qualquer organização, é o planeamento, organização, direção e controlo (Teixeira, 2011). No que respeita ao objeto em análise convém explicitar que



há diferenças significativas entre a “gestão de organizações”, a “gestão em rede” e a “gestão de redes”. As duas últimas são, muitas vezes, tomadas como equivalentes, no entanto, reportam-se a fenómenos diferentes, embora próximos. Nogueira (2004) explica essa diferença: a “gestão de redes” remete para a gestão de uma determinada estrutura, a rede; por sua vez, a “gestão em rede” refere-se a um modelo particular de gestão, que mais à frente iremos explicitar. Saliente-se, ainda, e de acordo com o mesmo autor, que há descoincidências entre a gestão de organizações e a gestão em rede e por conseguinte, entre os modelos de gestão burocrática e os modelos de gestão em rede. Aprofundando a explicação, cada um dos modelos constitui formas de organização distintas, ao nível do funcionamento, características, métodos, princípios e racionalidades. Agranoff e McGuire (2001) consideram, mesmo, que os princípios da gestão designada clássica (de inspiração e vocação intra-organizacional) não são aplicáveis às novas realidades. Os modelos de gestão clássica, ou burocrática, surgiram a partir de uma lógica intra-organizacional, isto é, debruçaram-se sobre os processos internos das organizações. Por isso, apresentam evidentes obstáculos de aplicação a um contexto organizacional provido por estruturas multiorganizacionais, sejam elas redes interorganizacionais, parcerias, alianças estratégicas, etc. (Nogueira, 2004).

Powell (1990) designa a organização em rede por formas de organização em rede e defende que essa forma de organização não se inscreve num modelo, nem de mercado, nem hierárquico, representa uma particular forma de ação coletiva, através de diferentes modos de troca com a sua própria lógica.

A gestão de uma estrutura policêntrica não é um processo simples, as redes implicam novas formas de pensar e trabalhar, apelam a métodos inovadores para lidar com a amplitude dos problemas num contexto caracterizado pela complexidade e incerteza nas relações sociais, que apresenta por um lado, a aproximação, a integração e o diálogo e por outro, o individualismo exacerbado, a competição e a intolerância.

Muitas das dificuldades associadas às redes e parcerias têm uma origem de natureza cultural, nomeadamente, as que se prendem com a necessidade em conciliar diferentes práticas profissionais e metodologias de intervenção, em nome de uma cultura de coresponsabilização perante os objetivos esperados e a eficácia nessa concretização. De igual forma, a gestão deste modelo organizacional apresenta dificuldades ao nível da gestão de prazos, metas, monitorização e avaliação, recursos materiais e humanos entre parceiros. Questões de natureza

psicossocial relacionadas, não raro, com percursos pessoais de vida e profissionais, muitas vezes são difíceis de adequar a novos modelos assentes num processo reflexivo sobre práticas de ação, em relação a situações concretas, que exigem a discussão e a procura de soluções e prioridades face a problemas concretos (Alves, 2012).

Nesse sentido, a gestão de uma estrutura reticular pressupõe a permanente mobilização, coordenação dos atores e interdependências, o que não é uma questão fácil (Teixeira *et al.*, 2002). Reforça-se que *“A rede requer um modo de operação distinto das formas tradicionais de funcionamento das organizações hierárquicas, burocracias e instituições,...”* (Martinho, *et al.*, 2003:43). Na esteira dos autores, para o funcionamento da rede são necessários mecanismos de resolução de conflitos, de construção coletiva de consensos e de decisão compartilhada. A via é a co-ordenação e a codecisão. É “por aí” que a rede “controla” as ações que executa. Esta reflexão cria interrogações: que metodologias de intervenção geram maior potencial para a concretização desta forma de gestão? De que forma o “como se faz”, faz a diferença ao nível de resultados e de funcionamento da rede?

De acordo com os autores anteriormente citados, o autogoverno na rede é possível porque uma rede é, antes de mais, uma “comunidade de propósitos”. Quando as pessoas decidem participar ou integrar-se numa dinâmica de rede, fazem-no tendo em conta o conjunto de propósitos comuns a todos os participantes, aos quais estão associados um conjunto de valores comuns, sendo que o respeito a esses propósitos e valores é o que mantém uma rede coesa. Esta visão é mais fácil de encontrar numa rede da sociedade civil nascida por geração espontânea, uma vez que a rede surge como uma opção de organização de ações conjuntas num processo de auto-organização: *“redes assim possuem visivelmente uma qualidade diferente daquelas nascidas a partir de processos de indução. Elas ‘pegam’ mais facilmente e têm mais organicidade do que as redes induzidas”* (Martinho, *et al.*, 2003:55). Nas redes de geração espontânea, está presente uma base, embora não explícita, de uma dinâmica de comunidade, latente no grupo, que necessita apenas de ser trazida à superfície. Pelo contrário, no caso das redes induzidas *a construção da rede exige que se faça ainda a elaboração de laços...que exige um movimento de “grupalização”* (*Ibidem*: 55). O que está em causa é a maturação das relações sociais dentro da rede, redes nascidas por processos de indução necessitam, normalmente, de mais tempo para se tornarem *orgânicas e coesas* (*Idem*). Isto é, em estado de harmonia, união e associação.

No que respeita ao objeto empírico desta investigação, análise de redes interorganizacionais de políticas públicas, Programa *Rede Social*, outra questão surge: tratando-se de *redes* que não nasceram a partir de uma vontade dos atores, mas a partir de uma medida de política social emanada pelo poder central, que é o mesmo que dizer, “rede induzida”, que condições são necessárias para tornar estas redes coesas? Isto é, importa analisar que estrutura e como os atores assumem o propósito da rede, ao trabalharem numa dimensão coletiva, para o alcance de mudanças no território capazes de aumentar o potencial para identificar e resolver problemas das pessoas.

Com efeito, a multiplicação de redes é um facto. Redes existem em todo o lado, materializadas em redes sociais, redes de pessoas, redes de conhecimento (Corvelo, *et al.*, 2001), o que obriga a reflectir sobre as suas especificidades, vantagens e limites. A horizontalidade e interdependência que caracterizam este modelo organizacional são distintas de outros modelos de gestão, sendo que o processo é influenciado por vários fatores que condicionam quer o fracasso, quer o êxito da rede.

A gestão de redes e a gestão em rede levam em linha de conta não só a gestão da rede em si (estruturas e mecanismos de coordenação e comunicação inter-organizacional), mas e também, a transformação da gestão intraorganizacional, isto é, considera a gestão dos efeitos, dentro das organizações, produzidos pelas relações interorganizacionais.

Reconfigurações internas das relações de poder (horizontal e vertical) conflituam neste processo, em que é necessária, uma atenção especial para a gestão de interesses e conflitos de modo a não colocar em causa a sustentabilidade da estrutura multi-organizacional.

Outras competências são realçadas para a criação e manutenção da estrutura interorganizacional, centradas sobretudo na gestão de interesses e conflitos, na construção de consensos e nas competências participativas (alicerce no paradigma de sistema aberto, assente num modelo de coordenação reticular baseado numa forma de gestão em rede). Inversamente, as estruturas fundadas no modelo burocrático de coordenação hierárquica, fundam-se numa forma em que as competências mais enaltecidas estão centradas na liderança (Nogueira, 2004). O que está em causa são modelos muito diferentes de organização, cuja raiz remonta a um processo histórico secular que, pela sua importância, a seguir se discute.

### **3.2. DO MODELO BUROCRÁTICO AO MODELO EM REDE: PERSPETIVAS E CONTRIBUTOS DE VÁRIAS CORRENTES DE PENSAMENTO**

Para compreender modelos organizacionais de raiz muito diferente passaremos a explicar, entre outros, o contributo de Max Weber na teoria clássica das organizações, pela força da base heurística dos conceitos e hipóteses teóricas, por si construídas, do fenómeno organizacional ainda com enorme influência no contexto organizacional e da gestão da atualidade. Importa aqui enfatizar que esse modelo tem criado uma barreira invisível à aceitação e implementação de outros modelos de gestão organizacional, sobretudo quando se trata de modelos multiorganizacionais,, pelas diferenças estruturais que comportam, comparativamente, com o modelo burocrático de inspiração intraorganizacional criado no contexto da sociedade industrial.

Como ademais já anteriormente se referiu, os modelos de inspiração intraorganizacional não se podem configurar apenas num, o amplamente designado de burocrático, embora seja aquele que mais expressão tem, pela capacidade que de se impor, através da sua aparente simplicidade e racionalidade até aos dias de hoje.

A teoria das organizações através de um dos seus máximos expoentes Mintzberg (2010) contribuiu para um vasto *corpus* de literatura de *management* que passamos a refletir. Encontra cinco configurações representativas da estrutura interna das organizações i) a estrutura simples, é uma estrutura acima de tudo centrada num vértice, na vontade de uma pessoa, ii) a burocracia mecanicista, assenta no trabalho repetitivo e rotineiro iii) a burocracia profissional, essencialmente burocrática, a estrutura é assegurada pelos padrões que pré-determinam o que deve ser feito, iv) a estrutura divisionalizada, o trabalho organiza-se por células ou ordens quase autónomas v) a adhocracia, assenta no trabalho de cooperação entre os membros da organização.

De acordo com o autor, as quatro primeiras estruturas não integram inovações sofisticadas. A designada adhocracia, muito diferente de qualquer uma das outras, é das cinco configurações a mais complexa e a que menos respeita os princípios clássicos de gestão, especialmente, a unidade de comando. Caracteriza-se, fundamentalmente, por ser uma estrutura orgânica com pouca formalização do comportamento e especialização, horizontalidade elevada, utilização dos mecanismos de ligação para encorajar o ajustamento mútuo entre as equipas, inovação ao entrar em rutura com as rotinas estabelecidas e em não se apoiar em nenhuma forma de standardização para coordenar as suas atividades. Os organigramas são instrumentos a que

não é atribuída utilidade, dadas as mudanças rápidas a que a estrutura está sujeita, constantemente, pelos ajustamentos necessários aos contextos em constante reconfiguração. Dito de outra forma, evita as armadilhas das estruturas burocráticas, nomeadamente a divisão acentuada do trabalho, a diferenciação marcada entre as unidades, o comportamento muito formalizado e a utilização intensiva dos sistemas de planeamento e de controlo (*Idem*). Trata-se de uma estrutura em que a informação e os processos de decisão circulam de forma flexível e informal com vista a promover a inovação ultrapassando a estrutura de autoridade, sempre que necessário.

Todavia, para compreender outros modelos que se foram construindo por oposição aos de inspiração intraorganizacional, como é o reticular, é essencial perceber a perspetiva da autoridade hierárquica, da racionalização e da especialização inerentes ao modelo tradicionalmente designado de burocrático, pela aceitação e validação obtida até aos nossos dias, como acima referimos, e que influencia fortemente a criação e aplicação de outros modelos organizacionais por estar tão impregnado na vida quotidiana das pessoas. Advêm daí muitas resistências ao trabalho organizado em forma de rede, mesmo assim, a importância do questionamento e crítica são vitais para desocultar os fenómenos de poder e controlo que trespassam as relações sociais, contribuindo para refletir e analisar outras e melhores formas de organizar a intervenção social.

Assim, várias tentativas foram feitas no sentido de se encontrarem as ideias que poderiam levar as organizações a uma gestão eficiente do trabalho. Porém, só no séc. XX, Weber (1977 [1904]) sintetiza essas ideias numa teoria abrangente das organizações e da gestão. É este clássico da sociologia que desenvolve o primeiro grande modelo de organização racional que se caracteriza por um conjunto de traços que persiste até hoje: *i*) predomínio de regras fixas e impessoais ao nível dos procedimentos e de execução, sendo que estas se encontram suportadas em documentos escritos (*e.g.* regulamentos, estatutos, manuais); *ii*) hierarquia de funções que clarifica a linha de decisão e delimita as responsabilidades associadas; *iii*) desempenhos profissionais de cariz técnico e especializado, exigindo-se uma formação dos trabalhadores. Resultam desta lógica impessoal e fixa, independentemente das pessoas, dos serviços ou dos contextos, vantagens claras deste modelo que se prendem com a continuidade, a impessoalidade e a imparcialidade. Weber descreveu uma forma ideal de organização *que*

*ênfatiza a ordem, o sistema, a racionalidade, a uniformidade e a consistência* (Teixeira, 2010: 14).

A este propósito Morgan (1996:26) afirma que Weber, no seu trabalho, descobriu a primeira definição compreensiva de burocracia, caracterizando-a *“como uma forma de organização que ênfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos”*.

Weber, numa perspectiva crítica e de limites desta conceção, preocupou-se com as consequências da burocracia para o lado humano da sociedade, reconhecendo-lhe potencial para rotinizar e mecanizar a vida humana, de corroer o espírito de ação espontânea e de minar formas mais democráticas de organização.

A teoria da burocracia, intimamente ligada a Weber, tem, para muita gente, uma conotação muito negativa, por estar associada a excesso de papéis e regras, prejudicando o funcionamento eficaz e inovador das organizações. Todavia, a ideia de burocracia, para Weber, iria no sentido de um tratamento equitativo de todos os empregados, uma vez que a cada um eram atribuídas áreas específicas de responsabilidade e ação, na base das suas competências e capacidades (Teixeira, 2010). Esta teoria assentava num sistema ordenado de supervisão e subordinação e de uma unidade de comando, através do uso intensivo de documentos escritos relativamente a regras e regulamentos descritos em detalhe, em manuais, a fim de possibilitarem aos gestores uma atuação em regras consistentes, completas e com a possibilidade de serem ensinadas (*Idem*).

A principal ideia assentava na separação entre mãos e cérebro, entre o planeamento e a execução, em que uns são pagos para pensar e outros para executar. O que está em causa é o controlo sobre o trabalho para se gerar lucro.

Para Morgan, *“moldamos o nosso mundo em consonância com princípios mecânicos... a vida organizacional é frequentemente rotinizada com a precisão exigida a um relógio...”* (1996:22). Para o autor fala-se de organizações como se fossem máquinas (burocracia) espera-se que operem de forma rotinizada, eficiente, confiável e previsível. Esta instrumentalidade é visível nas práticas das primeiras organizações formais das quais se tem notícia (grandes impérios, armadas, igrejas, pirâmides), no entanto, é com a invenção e proliferação da máquina, durante a

revolução industrial na Europa e América do Norte que os conceitos de organização se tornam mecanizados e que surge a crescente tendência no sentido da burocratização e rotinização da vida em geral, embora só mais tarde através de Weber, como já referimos, se teorizem<sup>30</sup>

A cultura burocrática adotada por muitas organizações impede o seu desenvolvimento e limita a autonomia da generalidade dos seus trabalhadores. Evita o trabalho em grupo, que, na atualidade, é exigido pelo grau de complexidade de muitas atividades, centraliza as decisões aos níveis superiores da organização, tornando-as lentas na resposta à mudança. Se se trata de um modelo *“que foi eficaz para o funcionamento das organizações na primeira metade do século passado, onde a mudança e a necessidade de inovação eram menores, ele revela-se hoje desajustado ...”* (Tavares, 2004:79).

Por via desta consciência, outros conceitos e teorias se desenvolveram no que respeita às teorias das organizações e da gestão, opostos ao de burocracia, na procura de perspetivas organizacionais de maior flexibilização e relação interorganizacional, como temos vindo a discutir.

É nesse sentido que Capra argumenta que, nos últimos anos se tem vindo a trocar a metáfora da hierarquia pela da rede e se compreendeu que as parcerias – *“ a tendência dos organismos de associar-se, estabelecer vínculos, cooperar uns com os outros e entrar em relacionamentos simbióticos – é um dos sinais característicos da vida”* (2002:125). No entanto, de acordo com o autor, os princípios da teoria clássica da gestão, *“impregnaram tão profundamente o nosso modo de conceber as organizações empresariais, que para a maioria dos gerentes, o projecto de estruturas formais ligadas por linhas claras de comunicação, coordenação e controle tornou-se uma espécie de segunda natureza...essa adoção praticamente inconsciente da perspectiva mecânica é um dos maiores obstáculos que ora se interpõem no caminho da mudança das organizações”* (Capra, 2002:115).

A conceção do universo como um sistema mecânico determinou e moldou a nossa perceção da natureza, do organismo humano, da sociedade e das organizações. Esta é uma ideia do *taylorismo*, como atrás se refere, que influenciou fortemente as correntes de pensamento da gestão da primeira metade do séc XX. As organizações foram concebidas como conjuntos de

---

<sup>30</sup> Adam Smith, através da sua obra *“A Riqueza das Nações”*(1776 [1796]) foi outro dos autores que mais influenciou a visão mecânica das organizações ao privilegiar a divisão e a especialização do trabalho. A liberdade dos trabalhadores é limitada pelo controle exercido pelas máquinas e supervisores, introduzindo-se dessa forma novos procedimentos e técnicas de ação nas organizações.

partes que se interligavam, de maneira precisa e específica, com linhas definidas de comando e comunicação dos departamentos funcionais, como o da produção, do marketing, das finanças, aprovisionamento, pessoal, etc. Na contemporaneidade, este modelo ainda se mantém bem vivo, como se pode ver pelo exemplo das cadeias de *fast food* globais, com altos níveis de padronização.

Em suma, ambientes de trabalho da contemporaneidade são cultivados pelo enfoque burocrata e mecanicista das organizações que revelam procedimentos padronizados, fragmentados, não holísticos, com sérias dificuldades em lidar com a imprevisibilidade de circunstâncias novas. Desencoraja-se a iniciativa e as pessoas são conduzidas a obedecerem a ordens, em vez de se interessarem por desafiar e questionar o que fazem (Morgan, 1996).

Uma forte crítica ao enfoque burocrático baseia-se na imposição de estruturas fragmentadas de pensamento aos seus membros, não os encorajando a pensar por si próprios. As divisões verticais e horizontais, particularmente poderosas, conduzem a processo em que a informação e o conhecimento raramente fluem livremente criando enormes barreiras à aprendizagem. De acordo com o mesmo autor, esse modelo, tem-se revelado incrivelmente popular para a eficiência do desempenho de certas tarefas e na habilidade em reforçar e sustentar padrões particulares de poder e controle.

Nesta linha de pensamento, para Morgan (1996) as organizações são sistemas vivos. A teoria organizacional tende a abandonar a ciência mecânica e a inspirar-se na biologia. A ideia base assenta no princípio de que indivíduos e grupos, da mesma forma que os organismos biológicos, actuam mais eficazmente quando as suas necessidades são satisfeitas. Dito de outra forma, a ideia crucial passou a integrar necessidades individuais e organizacionais<sup>31</sup>.

A “teoria geral dos sistemas” constitui-se e desenvolve-se como resposta à visão atomística de um paradigma científico que pretende explicar e compreender fenómenos sociais e naturais a partir das propriedades e leis específicas das distintas partes que o constituem. No quadro epistemológico e metodológico desta teoria, cada ciência explica e compreende as diferentes realidades, observadas de forma integral e universal (Bertalanffy, 1973). Na base desta teoria está uma premissa base: a natureza diferenciada dos sistemas fechados e dos sistemas abertos.

---

<sup>31</sup> Em presença de um ambiente cada vez mais instável e complexo surgem alternativas ao modelo burocrático e mecânico, protagonizadas por vários autores, tais como, como Argyris e Herzberg, concorrendo para isso os estudos de Maslow sobre a pirâmide de necessidades e o pensamento sistémico do biólogo alemão von Bertalanffy.



Os sistemas fechados estão isolados do seu meio ambiente. Os abertos, como acontece com os organismos vivos, possuem duas características específicas que os distinguem dos sistemas fechados: equifinalidade (tudo está ligado e deve ser tratado numa relação de interdependência, existindo vários meios para atingir diferentes objetivos) e entropia negativa (necessidade de abrir o sistema, não o deixando nunca desintegrar-se, reabastecendo-o com energia e informação).

A perspetiva sistémica nasce da necessidade da ciência em compreender os fenómenos na sua totalidade e não enquanto independentes uns dos outros, os seus estudos coincidem com outras abordagens que procuravam superar o paradigma analítico-cartesiano (Recuero, 2006, 2009).

A perspetiva sistémica implica uma reorientação do pensamento científico. Nesse pensamento, as organizações são vistas como organismos abertos ao seu meio ambiente, precisando de uma relação apropriada com ele para sobreviverem. Na verdade, a teoria geral dos sistemas não se resume ao mundo das ciências físicas e biológicas. Os princípios e as leis dos sistemas quer decorram da termodinâmica, das similitudes estruturais, do isomorfismo ou da noção de totalidade, sem exceção, servem, de igual forma, como hipóteses teóricas para a física, a biologia e as ciências sociais (Bertalanffy, 1973).

As premissas teóricas da teoria geral dos sistemas, se adaptadas às ciências sociais e concretamente à teoria das organizações, verificam que as organizações são sistemas dentro de sistemas. Ou seja, os indivíduos que estão inseridos nos grupos, e os grupos que compõem as organizações são subsistemas das organizações (Ferreira, 2001b). Uma das propriedades específicas desta teoria é o conceito de interdependência entre as diferentes partes do sistema, sendo que o resultado da interação entre as diferentes partes expressa-se na construção da síntese. Trata-se de uma visão das organizações como um organismo, isto é, com uma perspetiva oposta aos modelos de gestão organizacional clássicos, que influenciou, como acima se refere, fortemente, a procura e a criação de novos modelos organizacionais, nomeadamente o de rede<sup>32</sup>. Valoriza-se a participação, a criatividade, a responsabilidade e a espontaneidade do ser

---

<sup>32</sup> A juntar a estes contributos refiram-se os efeitos da experiência de Hawthorne centrada, sobretudo, na relevância do fator humano. Contrariamente aos pressupostos das abordagens clássicas em que a tónica estava nos aspetos racionais de natureza económica e técnica. Os membros das organizações não podem reduzir-se ao "*homo economicus*" limitando-se as suas necessidades vitais ao sistema de recompensas salariais da empresa. A investigação demonstrou que o ser humano membro das organizações é antes de tudo um "*homo sociologicus*" e um "*homo psicologicus*" ao observar-se que a eficiência e a satisfação no trabalho dependem do reconhecimento e da importância que lhe é dado.

humano no trabalho (Ferreira, 2001a). Os membros das organizações são motivados, essencialmente, por um conjunto de necessidades de natureza social e psicológica<sup>33</sup>.

Com efeito, já nos finais do séc. XX, Morgan (1996:77) afirma que “*as organizações são muito mais produtos de visões, ideias, normas e crenças, de tal forma que a sua configuração e estrutura são muito menos resistentes e seguras do que a estrutura material de um organismo*”. A ideia é a de que não se pode ignorar as competências criativas que o potencial humano é capaz de oferecer, quando lhe são permitidas oportunidades. Enquanto na metáfora da máquina o conceito de organização é de estrutura estática e fechada, na metáfora do organismo o conceito de organização é o de uma entidade viva em permanente mutação, interagindo com o seu meio ambiente, capaz de processar informação, de aprender num processo que estimula a flexibilidade e criatividade e que se recria e reconfigura constantemente. Na perspetiva de Capra (2002) uma organização humana só será um sistema vivo se for organizada em rede.

Prosseguimos a reflexão elaborando uma síntese dos postulados dos dois modelos de gestão, as formas de organização em rede e o modelo burocrático (ou clássico) que a seguir se sistematiza, para uma melhor compreensão do modelo gestor de políticas públicas em análise, Programa *Rede Social*, e dessa forma tentarmos compreender se há melhores e novas formas de intervir.

### **3.2.1. Síntese Comparativa: Modelo em Rede vs Modelo Burocrático**

Para uma melhor visão sobre estes dois modelos organizacionais, sistematizamo-los, identificando algumas características que os distinguem e separam<sup>34</sup>. A consciência do uso de diferentes metáforas leva a diferentes enfoques, para empreender as tarefas de organizar. Reconhece-se a estreita relação entre pensamento e ação, sendo certo que é sempre possível, a partir da revisão dos conceitos inerentes ao processo construtivo, criar novas ações. A “leitura” acerca de diferentes formas de organização influencia o processo e os resultados da intervenção. As descobertas ocorrem quando conseguimos “ler” a partir de novos ângulos e, quanto mais ampla for a leitura, maiores e mais alargadas as possibilidades da decisão para a ação.

---

<sup>33</sup> A Escola de Relações Humanas ampliou e aprofundou os seus princípios teóricos e métodos, destaca-se dos vários autores que potenciaram as virtualidades epistemológicas e metodológicas dessa escola nos anos 40 e 50, entre outros: Kurt Lewin, Jack French, Dorwin Cartwright e Harold Leavitt

<sup>34</sup> A palavra organização deriva do grego *organon* que é o mesmo que dizer instrumento ou ferramenta, daí que o conceito na sua origem esteja imbuido de um significado mecânico e instrumental influenciador, até aos dias de hoje, da ação organizacional.

Para uma maior compreensão acerca da organização em rede, sistematizamos a reflexão em torno de um quadro analítico organizado a partir de várias dimensões comparativas com o modelo organizacional clássico, o designado burocrático (*cf.* tabela 1).

**Tabela 1 - Síntese Comparativa dos Modelos Organizacionais: em Rede e Burocrático**

<b>Dimensões de análise</b>	<b>Organização em Rede</b>	<b>Organização Burocrática</b>
<b>Paradigma</b>	Complexidade	Moderno/funcional
<b>Decisão</b>	Coletiva, horizontal, codecisão	Hierárquica, vertical, normativa
<b>Poder</b>	Amplamente disperso	Concentrado
<b>Valores</b>	Partilha, confiança	Valores distintos, difusos: meritocracia
<b>Informação</b>	Acesso a todos	Precisa a determinados setores/profissões
<b>Método para resolução de conflitos</b>	Discussão, participação	Administrativo/ instrumental, supervisão
<b>Clima/ ambiente</b>	Benefício – mútuo, vínculo, grupalização, incerteza	Formal, racional, certeza
<b>Grau de flexibilidade</b>	Alto	Baixo
<b>Lógica organizacional</b>	(Intra) e (Inter)organizacional, flexível	Intraorganizacional, regras fixas
<b>Atores</b>	Interdependentes, cooperação	(In) dependentes, competição
<b>Tipo de competências</b>	Gestão de conflitos, de interesse (desejos, objetivos, expectativas) construção de consensos, participativas	Liderança, especialização, impessoalidade
<b>Processo organizacional</b>	Risco, aprendizagem, espontaneidade, interdependência entre concepção e execução	Contrato, rotina, previsibilidade, separação entre concepção e execução
<b>Estrutura</b>	Emocional, relacional, inovação, holística, imprevisibilidade, questionamento, livre	Mecânica, rígida, programada, fragmentada, resposta fabricada, obediência, controlo

Abaixo apresenta-se, de forma gráfica, a representação dos dois modelos organizacionais, em rede e burocrático (*cf.* fig. 3 e 4), respetivamente.

Figura 3 - Modelo de Organização em Rede

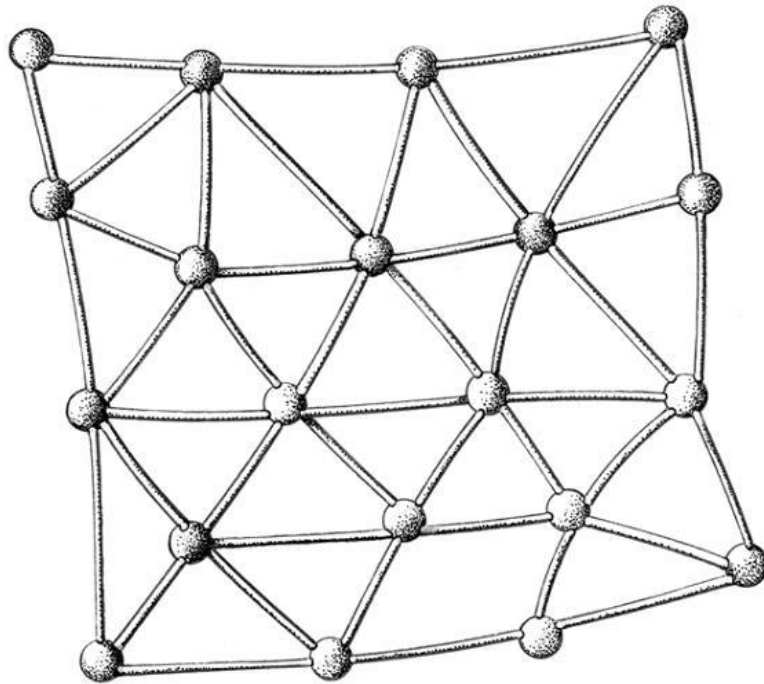
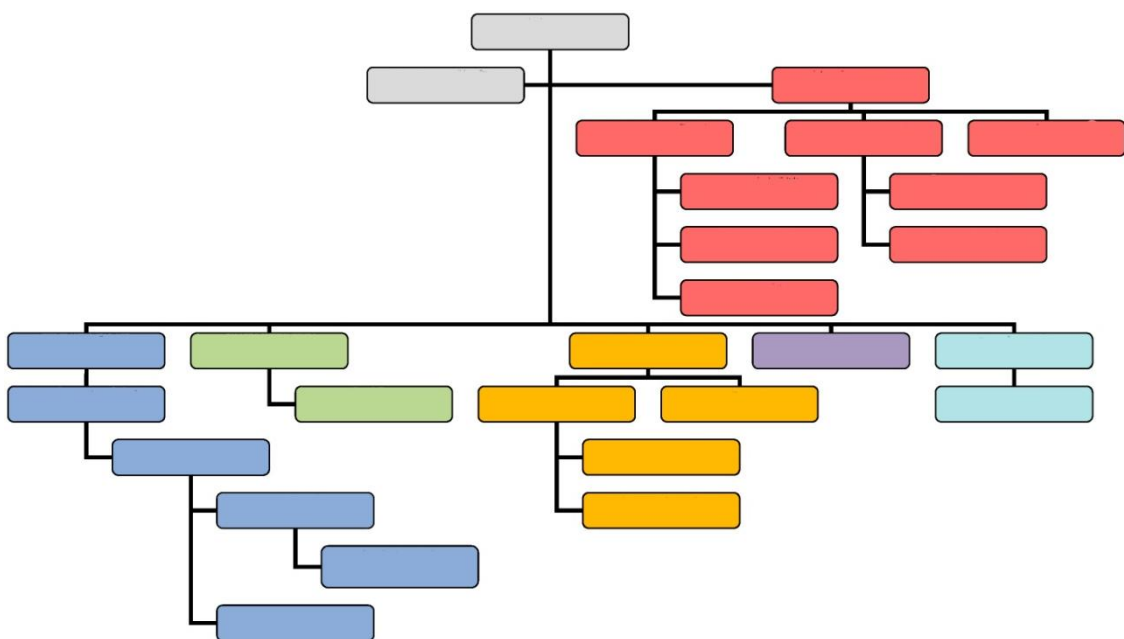


Figura 4 - Modelo de Organização Burocrático



Por se tratar de um modelo organizacional de estudo relativamente recente, há um longo trabalho de sistematização e aprofundamento conceitual a fazer, no campo da organização em forma de rede, que de seguida iremos aprofundar, pela utilidade em que se inscreve para compreender e agir na sociedade complexa e de mudança onde vivemos.

Nesse sentido, complementando a discussão do II cap. que a intervenção em forma de rede exige, assim, para Fullan (2003), complexidade significa não só mudança, mas significa, sobretudo, uma mudança não linear e imprevisível. A cultura de mudança consiste numa extraordinária rapidez e não linearidade e num enorme potencial para ações criativas, o que exige novas equações e outras estratégias para enfrentar renovadas questões, não sendo possível sem um conhecimento sólido e profundo. Para o autor, “*a transformação jamais seria possível sem a inevitável e necessária confusão*” (Fullan, 2003:39). A mudança é gerada em processos dinâmicos de tensão entre a segurança do conhecido e a aventura do desconhecido.

De seguida, desenvolveremos as “duas faces” das formas de organização em rede, o lado lunar e o lado solar, isto é, as dimensões mais soturna e a mais luminosa desse modelo.

### **3.3. POTENCIAL E LIMITES DAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO EM REDE: O LADO LUNAR E O LADO SOLAR**

Da análise da literatura sobre formas de organização em rede encontra-se uma discussão muito mais ampla sobre as vantagens e potencialidades, do que sobre os insucessos dessa forma de organização<sup>35</sup>. Na verdade, uma maior atenção é importante que venha a ser atribuída aos riscos e desafios associados a formações em rede, para que se alcance um conhecimento mais profundo dos problemas não intencionados e esperados destas formas de organização. Tal como afirma Powell (1990) estas estruturas não são fáceis de sustentar, nem implicam sempre sucesso.

Teixeira *et al.* (2002:4) acrescenta que *um dos problemas enfrentados por todas as redes é a definição da sua identidade, construindo e reconstruindo a cada momento a sua missão, o seu carácter, e seus limites. Como as redes são estruturas dinâmicas, cuja configuração muda ao longo do tempo com a entrada e saída de participantes, este desafio é muito maior do que o das*

---

<sup>35</sup> Acerca dos fatores de insucesso em parcerias e redes, consultar as publicações de Nogueira (2004, 2005) pela sistematização sobre este fenómeno inédita em Portugal, a base da nossa pesquisa bibliográfica no que respeita a este ponto.

*organizações mais formalizadas e hierarquizadas.* Outros autores, Powell e Smith-Doerr (1994) Podolny e Page (1998) (Huxam & Vangen, 2000) Corvelo *et al* (2001), Agranoff e Lindsay (1983) Teixeira (2002), Costa *et al.* (2008), Nogueira (2004a), Fleury (2005), Areias (2007), de uma forma ou de outra, referem-se a dificuldades, problemas e insucessos, associados a relações interorganizacionais, onde se incluem o setor público, o mercado e o terceiro setor.

A organização em rede desenvolve um novo paradigma de gestão, potenciador de transformação e de mudança, ao incrementar a cidadania de proximidade e ao produzir vivências práticas de participação emancipatória. Porém, importa reflectir e avaliar quer potencialidades, quer desafios e debilidades desse modelo de organização para se conhecerem os benefícios, os riscos e os perigos da intervenção baseada nesse arquétipo organizacional. A avaliação de redes é um campo com grande potencial a explorar.

Do ponto de vista da reflexão e da análise sociológica, as redes não podem ser consideradas “boas” ou “más”, sem se considerar os contextos e as práticas sociais que as corporizam e em que se corporizam (Ferreira, 2012). Tanto podem libertar os seus participantes, pelas sinergias e entendimento coletivo que não abafa a individualidade, como podem aprisionar os seus intervenientes, mediante práticas exógenas que se baseiam e/ou orientam para o poder, o domínio e o controlo. As redes podem ter um sentido mais tecnocrático que democrático, tornando-se necessário estimular a vigilância crítica, relativamente aos vários sentidos que assumem, nos contextos da ação concreta, de redes que aprisionam e de redes que libertam (*Idem*).

Nesse sentido, várias questões merecem ser analisadas com ponderação, no que respeita às estruturas policêntricas, designadamente: que dificuldades, desafios e potenciais causas de insucesso se podem associar às formas de organização em rede? de que forma uma rede interorganizacional gera mudança interna nas organizações que a integram? que efeitos não intencionados são gerados sobre a comunidade local, a partir de um modelo de intervenção social em forma de rede interorganizacional? que influência é gerada entre o modelo de organização em rede, o desenvolvimento local e a aprendizagem organizacional? Para além destas questões, outra surge que é o foco deste ponto: o que se percebe por insucesso do trabalho em rede?

### **3.3.1. O Lado Lunar: Potenciais Fatores de Insucesso das Formas de Organização em Rede**

Há uma multiplicidade de potenciais insucessos nas formas de intervenção em rede. Podem ser externos (dizem respeito à paisagem organizacional), intraorganizacionais (internas às organizações que compõem a rede), interorganizacionais (quando se referem à própria estrutura multiorganizacional). Podem manifestar-se ao longo de diferentes fases do processo de desenvolvimento da estrutura multiorganizacional: desenho, implementação e gestão (Nogueira, 2004a).

Assim como diferentes organizações burocráticas enfrentam diferentes problemas e insucessos, também diferentes tipos de redes são mais vulneráveis a determinados problemas. Vários são os fatores encontrados, geradores de problemas e dificuldades, que limitam a ação de um modelo de gestão em rede. Acresce que numa rede interorganizacional induzida por uma medida de política social pública, como é o caso do Programa *Rede Social*, cada um dos fatores identificados assume uma importância específica.

Assim, múltiplos e a vários níveis são os fatores que podem influenciar o insucesso das estruturas policêntricas. Nesse sentido, começamos por discutir aqueles que têm uma dimensão intraorganizacional e os que se apresentam ligados à estrutura multiorganizacional.

- **Ausência ou baixa confiança, entre os parceiros:** a confiança é o âmago da organização em rede (Podolny & Page, 1998; Corvelo, *et al* 2003; Nogueira, 2004a). Sem pretender hierarquizar, considerando no entanto, que este primeiro fator é determinante para o sucesso de qualquer trabalho colaborativo. De acordo com Nogueira (2004a:4) *“a confiança não é uma dimensão importante é um pré-requisito fundamental para uma gestão em rede consistente.”* Para que se construa confiança é necessário que haja transparência, isto é, partilha aberta de informação. Sem ela, não é possível partilhar recursos e poder. O que está em causa é uma “ética de confiança” entre os parceiros assente na boa intenção, no compromisso, na lealdade no empenho e na reciprocidade. A “espiral” de desconfiança gera dúvidas sobre o parceiro e mina toda a base da cooperação conduzindo ao insucesso de qualquer trabalho colaborativo.

- **Identidade insuficiente dos parceiros com a rede:** qualquer rede necessita que os parceiros se identifiquem minimamente uns com os outros, partilhem cultura e visões comuns. Está em causa, muitas vezes, a perceção de quem são os vários elementos da rede no que

respeita quem são, quem são, quer ao seu estatuto (Huxam & Vangen, 2000). Sem essa identidade não é criada uma rede efetiva, porque integrada, mas um conjunto de organizações que se “juntam”. É fundamental que se avaliem as vantagens ou desvantagens, o investimento e o benefício da rede. Na verdade, uma rede depende em grande parte do empenho, motivação e dedicação dos seus membros. É pois fundamental que se crie uma identidade interorganizacional, isto é, uma rede onde os parceiros se reconheçam e se revejam.

- **Mimetismo identitário dos parceiros com a rede:** embora menos comum e menos estudada, a questão da sobre integração interorganizacional também surge no trabalho em rede, que se manifesta quando organizações se submetem adotando procedimentos, valores, identidade, cultura, objetivos, através de um comportamento mimético, face a outros parceiros, de modo a preservar ou proteger o relacionamento entre ambos (Nogueira, 2004a). A vantagem de uma rede consiste na heterogeneidade entre organizações, em que a diversidade consensualizada é uma mais-valia. As diferenças servem para complementar características das organizações, gerando sinergias. É óbvio que o excesso de conflito constitui uma forte ameaça ao trabalho em rede, no entanto, as diferenças entre organizações constituem a grandeza do trabalho colaborativo, sem elas pode mesmo ocorrer uma dissolução parcial ou integral das competências competitivas (Corvelo, *et al* 2001).

- **Insuficiência dos mecanismos de coordenação das interdependências:** por mecanismos de coordenação entenda-se a tomada de decisão. O que está em causa é a incapacidade em se implementarem dispositivos de articulação e gestão da comunicação e do processo decisório, por forma a criar, desenvolver ou consolidar, conforme a fase em que a rede se encontra, dispositivos fiáveis e consistentes, que garantam o seu funcionamento. Na verdade, uma estrutura em forma de rede gera dificuldades de controlo e coordenação das interdependências (Fleury, 2005). Pode recorrer-se a diversas possibilidades (grupos operativos, workshops assentes em metodologias participativas, construção coletiva de diagnóstico, planeamento estratégico e operacional, rotatividade da coordenação, assente em uma ou mais pessoas, reuniões, comissariados, etc). Cada estrutura deve procurar os mecanismos que mais se adequem ao seu tipo de rede, considerando a fase e o tempo em que a rede se encontra, a relação entre parceiros e os seus propósitos. Esses podem ser combinados entre si e variados de acordo com as exigências do momento. Um sistema de coordenação ineficaz compromete



seriamente o funcionamento da rede, daí a importância em “gastar” tempo na criação desse sistema para diminuir as possibilidades de insucesso da rede.

- **Desequilíbrio de “forças” entre as organizações:** as diferenças de dimensão, de recursos humanos e materiais, a formação técnica, o poder, não são, de todo, idênticos entre as organizações. Em muitas situações estas assimetrias geram relação dissemelhante entre os parceiros, fator gerador de inúmeros problemas, dada a incapacidade em ser encontrada uma proporcionalidade entre “os poderes” das várias entidades. Uma dimensão importante a realçar é que, nem sempre, as semelhanças são fator de garantia de maior solidez. O mais importante está em ser encontrado equilíbrio entre os “poderes”, independentemente das características das estruturas que compõem a rede.

- **Desajuste de expectativas sobre o modelo em rede:** uma visão ilusória e pouco realista sobre o trabalho em rede. Desequilíbrio entre expectativas e resultados já que as formas de organização em rede não resolvem os problemas por si só. Os problemas não se resolvem magicamente. É fundamental que as organizações se certifiquem se o investimento numa rede gera os resultados que pretendem, isto é, se há *volta* no investimento que implica a criação de uma rede. Como temos vindo a argumentar, o modelo de gestão em rede não é uma panaceia para resolver os males do mundo organizacional, é uma forma de governança (Nogueira, 2004a). Igualmente, no que respeita às políticas públicas esse modelo não é o elixir capaz de resolver todos os problemas que assolam a sociedade complexa, de risco e de incerteza, da contemporaneidade.

- **Estrutura, estratégia e gestão da rede desadequadas:** acontece muitas vezes a formação de redes, desconhecendo-se as suas especificidades, no que respeita à conceção, gestão, princípios, lógicas, características, métodos e racionalidades. As estruturas colaborativas criam muitas ambiguidades e complexidades (Huxam & Vangen, 2000). O desconhecimento da dinâmica (flexibilidade, mudança rápida, continua negociação) e das estratégias que implicam uma forma de organização em rede, leva com frequência a que se apliquem princípios de inspiração burocrática e intraorganizacional, o que origina, com frequência, o fracasso da rede. Um sistema interorganizacional implica dinâmicas ativas, métodos participativos e competências gestionárias de visão horizontal, bem distintas das dominantes na gestão burocrática. A consciência dessas diferenças é fundamental para as opções do modelo de gestão a adotar, face aos problemas a resolver.

**- Membros e dimensão da rede:** quem e como está envolvido na rede, que 'boas vontades' têm na participação e colaboração, são fatores de significativa importância para obtenção de 'vantagem colaborativa' (Huxham & Vangen, 2000). Tratando-se de uma rede induzida por uma medida de política social (*eg. Rede Social*), a questão do critério não é considerada, adere quem diz que quer, sem outro critério. Acontece, com frequência, que se juntam parceiros com objetivos, identidades organizacionais incongruentes, culturas, visões, linguagens, modelos organizacionais muito distintos e até conflitantes. A questão do critério, ou seja, a escolha dos parceiros pode ter um efeito de condenar a aliança (Corvelo, *et al* 2001). Porém, não há um critério com as características pré-definidas a selecionar para a rede. O mais importante é encontrar a combinação adequada que permita potencializar o trabalho em rede. É ainda comum que, nas redes de política (*eg. Rede Social*), não haja limite de parceiros. Ora, este fator, a dimensão da rede, reduzida, extensa ou mediana, é fortemente condicionadora da sua dinâmica. Um elevado ou reduzido número de elementos na rede deve ser levado em conta, pois, gera dinâmicas muito diferentes, se for excessivo, complexifica muito o processo decisório, se for reduzido pode não possuir os recursos necessários para gerar dinâmica e daí vantagem colaborativa.

**- Mudanças organizacionais frequentes:** uma estrutura policêntrica não é estática, isto é, está aberta à entrada de novos elementos e à saída de outros. No que respeita às redes de políticas públicas acontece com frequência a reorganização de serviços, de departamentos de organizações que fazem parte de determinada rede. Acontece não raro, por via dessas mudanças sucessivas, que organizações do setor público 'integram' a rede sem se sentirem pertença dela. Paradoxal, mas muito real esta situação. A gestão das redes enfrenta muitas vezes questões relativas à mudança de regras de interação, aos valores e às percepções (Teixeira, 2002). As mudanças de elementos do grupo geram alguma perturbação, pela renegociação que é necessário fazer, ao nível de objetivos, estratégias e ações. O que está em causa é a estabilidade e a manutenção do equilíbrio, por conseguinte, "*alterações na composição da parceria são fatores que, em determinadas circunstâncias, podem colocar a estrutura multiorganizacional em risco com relativa facilidade*" (Nogueira, 2004a). Estes fatores influenciam, diferentemente, a dinâmica da rede consoante a fase em que a rede está, constituição, formação ou fase de estabilização. Na primeira fase é menos gravoso, pois tudo está em processo de discussão, na fase de estabilização há outros cuidados a ter para não se colocar em risco a estrutura.

- **Baixa qualificação técnica para processos de gestão em rede:** é notório o reduzido número de profissionais capacitados para a intervenção, a partir de uma estrutura policêntrica (Areias, 2007). De facto uma estrutura desta natureza exige o conhecimento e o treino de competências específicas numa perspectiva interorganizacional, contrariamente à tradição do exercício profissional, virado para a relação intraorganizacional. As consequências do paradigma da modernidade de compartimentar, fechar e reduzir, são muito visíveis neste campo, que carece de paradigma que aceite a flexibilidade, o uno e o múltiplo, a dúvida e a certeza, em simultâneo, para se desenvolver. Outras competências são exigidas aos profissionais a trabalhar numa rede, diferentes da gestão de uma organização. Uma estrutura intraorganizacional, tradicionalmente, necessita, sobretudo, de liderança e competição, uma estrutura multiorganizacional carece, em simultâneo, de competências de gestão e resolução de conflitos, mediação, negociação, construção de consensos, trabalho em grupo. Coloca-se a questão de saber se as organizações de ensino, nomeadamente superior, estão a formar, neste sentido, os futuros profissionais, isto é, se se vislumbra, aqui, uma janela de oportunidades.

- **Complexificação do processo decisório:** enquanto num modelo burocrático, o processo decisório é vertical e por isso aceita por quem está numa posição de subordinação, pelo contrário, uma rede, sendo uma estrutura horizontal e multiorganizacional, a decisão envolve processos de consulta entre parceiros. O processo de geração de consensos e de negociação pode ser demasiado lento, criando dificuldades para responder a questões que requerem uma ação imediata (Teixeira, 2002; Fleury, 2005). O processo coletivo implica reuniões, chegar a consensos, recorrer muitas vezes a elementos externos ao grupo, como os facilitadores, consultores e outros agentes preparados para a gestão colaborativa. Este processo envolve tempo e um grande esforço para se alcançar situações em que todos ganhem (Agranoff e Lindsay, 1983). É fundamental que se criem processos capazes de agilizar a decisão, tais como, um sistema de informação, comunicação e coordenação diminuindo assim a desconfiança entre os parceiros.

- **Resistência (intra)organizacional à mudança:** a criação de estruturas multiorganizacionais implica que as organizações que a integram iniciem um processo de mudança e desenvolvimento organizacional<sup>6</sup> para se adaptarem à nova realidade da instituição. No entanto, esse processo interno esbarra com frequência em obstáculos imprevistos, dada a

---

\* O desenvolvimento organizacional tem por objetivo o desenvolvimento dos indivíduos, dos grupos e da organização. Para que os objetivos possam ser alcançados julga-se necessário proceder à mudança da cultura das organizações através de um processo planeado (Tavares, 2004).

implicação com uma modificação profunda das estruturas de poder das organizações (Nogueira, 2005). É frequente observarem-se movimentos de resistência à mudança, quer por pessoas, quer por grupos, que sentem ameaçado o seu poder e privilégios. O trabalho de adaptação a uma rede é muito exigente, do ponto de vista psicológico, muitas vezes as pessoas são “obrigadas” a entrar em áreas por si desconhecidas, criando este processo resistência pelos medos e inseguranças que o desconhecido lhes traz. Associadas à resistência, podem ainda evocar-se as rotinas dos atores e a dificuldade em abandonar os processos a que já estão familiarizados.

**- Visão oportunística sobre a rede:** há parceiros que vêem a rede não como uma forma de organização para atingir resultados comuns, mas como uma oportunidade e um benefício, sem a igual perspectiva de assumir ónus e encargos. Acontece, não raro, que as responsabilidades e os riscos são assumidos apenas por algumas organizações, com um perfil mais empenhado e cooperante quanto ao trabalho colaborativo, o que acarreta complicações no relacionamento entre parceiros, podendo mesmo levar à extinção da rede.

A um outro nível, fatores de ordem externa, isto é, aqueles que dizem respeito à paisagem organizacional, poderão ser igualmente fatores de insucesso da estrutura multiorganizacional. Atente-se a seguir à exposição dos principais fatores.

**- Redes induzidas:** as redes naturais surgem espontaneamente, de forma auto-organizada na natureza (Capra, Maturana e Varela) e na sociedade civil (Costa *et al* 2003). Pelo contrário, há redes que surgem a partir de um processo de indução, são criadas por agentes externos, como é o caso das redes de políticas públicas, constituídas a partir da imposição de um agente externo, o Estado. Este processo contém fortes riscos, dado que a imposição aumenta de forma considerável a probabilidade de não identificação de projeto, objetivos e visão estratégica entre os membros com a rede. As redes induzidas exigem “*que se faça ainda a elaboração de laços*” (Costa *et al*, 2003:55). O que está em causa é o sentimento de pertença, para que a rede se possa tornar orgânica e coesa. Sem um propósito comum, desejado e aceite, uma identidade e cultura não é possível a concretização de um modelo organizacional em forma de rede.

**- Desajuste do modelo de organização em rede ao contexto:** antes de se criar uma rede é necessário conhecer a paisagem organizacional do território, isto é, conhecer, as características que identificam as organizações, nomeadamente, no que respeita à cultura,

flexibilidade, formação técnica, modos de gestão. Os atores agem em função das suas percepções relativamente aos demais e às expectativas dos seus comportamentos e é com base nessas percepções, recursos, interesses e regras que cada um define a sua estratégia de ação (Teixeira, 2002). A forma de organização em rede não pode utilizar-se indiferentemente, isto é, em qualquer situação. Há organizações com perfis incompatíveis com modelos de gestão em rede, nomeadamente pela resistência à mudança de muitos dos seus membros. Numa rede induzida através de uma medida de política pública, como é o caso do Programa *Rede Social*, este fator não é nunca considerado, ou seja, adere quem quer, mesmo sem compreender e/ou saber as implicações do trabalho em rede, daí se questionar a diversidade de resultados das centenas de *Redes* espalhadas pelo país.

**- Acumulação de estruturas policêntricas nas políticas públicas:** tem vindo a aumentar o recurso a redes de políticas (*policy networks*) como formas de organização da intervenção, fruto da popularidade das experiências colaborativas. Ao “olhar” para o território, a proliferação de grupos, comissões, núcleos, isto é, diversas estruturas multiorganizacionais a agir em simultâneo, com sobreposições de grupo-alvo, objetivos e ações, é frequente no setor público. O envolvimento em redes funcionais simultâneas pode influenciar e sobrepor-se às ações das outras (Teixeira, 2002). Pretende-se com isto resolver problemas de gestão e organização recorrendo a formas de organização em rede. Todavia, esta opção gera, não raro, sobreposição de intervenções, desarticulação, descoordenação, ineficácia da gestão de recursos humanos, materiais, de tempo, etc, conduzindo, paradoxalmente, à dissipação da vantagem do trabalho colaborativo e à fragmentação das políticas. O Programa *Rede Social*, enquanto medida de política de *mainstreaming*, surge com o propósito de “resolver” essa questão. Estará a conseguir articular recursos e ações num plano unificador do território?

**- Défice de Cultura de participação:** o trabalho em rede pressupõe uma cultura de participação, isto é, de decisão e de compromisso. Contudo, tal como temos vindo a afirmar, a cultura burocrática impregnou a gestão organizacional, de tal forma, que as decisões são tomadas pelos níveis hierárquicos superiores de forma unilateral, muito embora palavrosamente, em muitos casos, afirmando-se de forma participativa e colaborativa. A doutrina que prevalece é *leader lead, followers follow* (Nogueira, 2004). Há uma falta crónica de competências desenvolvidas no âmbito da participação, o diálogo e interação entre técnicos e decisores é muito frágil. Realce-se a manifestação de medos e receios quando se trata da co-

responsabilização na tomada de decisão. A inexistência de uma cultura de participação coloca sérios obstáculos ao trabalho em rede, uma vez que, sem cooperação e interdependência entre os atores, o modelo não funciona.

- **Excessiva dependência de atores chave:** as redes muitas vezes apoiam-se em organizações com a função de coordenação e articulação entre as várias organizações. (*eg.* no caso do Programa *Rede Social*, referimo-nos aos Municípios e aos Centros Distritais da Segurança Social). No caso desta rede de políticas, é frequente que as restantes organizações vejam os municípios e a Segurança Social como detentores de poder, distribuidores de benefícios e como mais responsáveis pelos resultados a atingir por serem organizações do Estado. O que, por um lado, lhes cria receio de deter posições divergentes, pelas retaliações a que podem estar sujeitos, e, por outro lado, não se implicam, nem se sentem co-responsáveis nos resultados. Klijn (1998) afirma, mesmo, que as organizações governamentais não são o ator diretor central nos processos políticos e nas atividades de gestão.

Apresentamos alguns dos fatores que surgem com frequência como “facilitadores” do insucesso de uma rede. Não são por ventura os únicos, nem aparecem isoladamente. Note-se que não orientamos a nossa linha de reflexão a partir do pensamento linear, em ordem a estabelecer ligações diretas entre causa e efeito, nem é possível elencar todos os problemas que possam originar o colapso de uma rede. A apresentação de potenciais fatores de insucesso de uma estrutura multiorganizacional assume especial relevância enquanto veículo de reflexão, prevenção e gestão sobre os seus riscos, perigos e desafios justificados pela necessidade de preparar, reflectir e desenvolver novas políticas que concretizem soluções e estratégias capazes de, se não transformar, diminuir o impacto dos processos de persistência do fenómeno da pobreza e exclusão social enquanto objetivo central da política pública em análise.

Com efeito, as estruturas policêntricas apresentam um outro lado, profundamente atrativo com um forte potencial transformador que é igualmente necessário conhecer para sustentar, prevenir, controlar e implementar políticas inovadoras capazes de revitalizar o Estado, corrigir assimetrias e desigualdades, a vários níveis, que perturbam o desenvolvimento de territórios e populações concretas.

### **3.3.2. O Lado Solar: Potencial das Formas de Organização em Rede**

O lado luminoso das formas de organização em rede, isto é, o potencial que lhe subjaz é suportado em vários argumentos, por variados autores. Powell (1990), Salamon (1995), Börzel (1997), Teixeira (2002), Corvelo *et al.* (2001), Martinho *et al.* (2003), Nogueira (2004), Fleury (2005), Agranoff (2006), Areias (2007), Alves (2012) que abaixo se destacam. Cada um dos argumentos identificados não aparecem isoladamente, nem implicam mudanças revolucionárias dos modelos de gestão da cultura organizacional ocidental. Todavia, pequenos detalhes juntos mudam resultados.

Powell (1990), há mais de duas décadas atrás, já identificava vantagens deste modelo, face a um contexto de profundas mudanças em curso, ao perceber a sua utilidade quando os recursos são variáveis e os ambientes incertos. É nesse sentido que é particularmente útil, enquanto ponto analítico, para o aprofundamento e ajustamento da dimensão empírica aqui convocada, a discussão de vantagens e potencialidades desse modelo organizacional.

- **Reconciliar as perspetivas macro e micro-sociológicas:** a organização em rede entende o indivíduo como ator social ativamente participante na construção da realidade social que o rodeia, ao reconhecer-lhe capacidade de nela intervir, decidindo sobre os problemas que mais o afetam e sobre modos de agir criadores de transformação. A rede cria uma notória valorização das ações dos indivíduos e das instituições incorporadas nos processos sociais (Alves, 2012).

- **Mobilização de recursos:** uma estrutura em forma de rede, ou multiorganizacional, contém o potencial de expandir a base de recursos (Agranoff 2006), aumenta e rentabiliza os recursos através da criação de sinergias (Teixeira, 2002). Isto é, gera um efeito ativo, conseguido pelo esforço coordenado, entre vários sistemas, para a realização de tarefas complexas, através da articulação e rentabilização de recursos dos parceiros envolvidos.

- **Pluralismo institucional e político:** garante-se a diversidade de opiniões e visões sobre o problema (Teixeira, 2002; Fleury, 2005). Está em causa a garantia de uma nova relação do cidadão, a viver numa sociedade em constante transformação. Cria condições para aumentar a transparência, equidade e justiça, na formulação de políticas e avaliação dos serviços prestados ao cidadão, ao estarem presentes várias organizações numa relação horizontal, em busca de resultados comuns. As redes dão um forte contributo para o serviço público, ao trazerem várias forças políticas para a mesma mesa (Agranoff, 2006).

- **Sustentabilidade:** os resultados obtidos pela rede surgem pelos consensos obtidos através da negociação entre os parceiros, gerando maior compromisso e responsabilidade (Teixeira, 2002). A rede promove o desenvolvimento considerando, não só os resultados imediatos, mas os impactos a gerar, isto é, pensa com o alcance de gerar mudança.

- **Co-responsabilização entre Estado, ONG's e organizações do mercado:** presença pública, sem necessidade de criar uma estrutura burocrática (Salamon, 1995). O Estado é responsabilizado sem que para isso se recorra ao modelo clássico da burocracia (hierarquia, separação, especialização). Um modelo em rede afirma o comprometimento dos diferentes setores da sociedade, implica todas as partes na identificação e resolução dos problemas.

- **Horizontalidade:** uma rede aumenta a produção de consensos, atingidos pela via da negociação entre parceiros, sem imposições, nem hierarquias, ao criar melhores condições para a igualdade de decisão e comprometimento entre os agentes, numa relação de simetria.

- **Flexibilidade:** procura novas soluções capazes de superar a rigidez burocrática, ao admitir interações entre os ambientes interno e externo da rede. Introduce uma componente dinâmica de ajustamento a programas, medidas e necessidades consoante o contexto.

- **Criatividade:** um dos problemas do modelo burocrático representa a negação da riqueza do capital humano, ao rotinizar os processos. Uma organização em forma de rede pressupõe a capacidade de responder a desafios, de pensar diferente da rotina, de procurar soluções inéditas e introduzir inovações.

- **Capacidade adaptativa:** as redes estão mais aptas a uma realidade social instável, articulam o planeamento e a execução, adotando a monitorização como instrumento de gestão e não de controlo (Fleury, 2005). A estrutura policêntrica aumenta a capacidade de observar e intervir proativamente, através da adaptação de estratégias e estruturas que melhor abordem o teor do problema.

- **Interdependência e cooperação:** soma forças e habilidades, talentos e recursos, para o alcance de metas comuns em que os resultados dependem da negociação e da partilha entre vários agentes. A rede cria consciência da cooperação, ao reconhecer a dependência mútua entre os agentes, devido à impossibilidade de soluções individuais para enfrentar o tamanho dos problemas. Para Agranoff (2006), uma rede requer cooperação e a cooperação exige o ato de



trabalhar conjuntamente com os outros, usualmente, para resolver um problema ou encontrar ação conjunta. Pode ser ocasional ou regular, dentro, entre, ou fora das organizações formais. Uma rede interorganizacional foca-se nas atividades dos indivíduos, que representam organizações que trabalham além das suas fronteiras. Para Powell (1990), uma vantagem das redes é que a cooperação é sustentada numa efetiva combinação de interesses mútuos.

**- Reconhece e aceita as diferenças:** cria uma linguagem comum integradora da diversidade e complexidade. É um espaço de relacionamento, promove a interação entre participantes em que a troca de fluxos formadores e reguladores vai construindo e moldando ideias, visões de mundo, valores e projetos (Costa *et al*/2003).

**- Aumenta a capacidade de identificar (reconhecer) e solucionar problemas:** gera mudança na paisagem organizacional focando a intervenção no cidadão, obrigando por isso as organizações a “saírem de si próprias” e a focarem-se no propósito da sua existência, os cidadãos que delas necessitam (Areias, 2007).

**- Garante pluralismo metodológico:** está aberta à procura e à aplicação de métodos, técnicas e instrumentos, que aumentem a eficácia e eficiência da intervenção. Reconhece o recurso à diversidade de metodologias e estratégias capazes de melhorar e estimular o desenvolvimento. Reconhece a relatividade dos métodos, propõe-se tomar como “norma”, o diálogo e a articulação entre paradigmas diferentes e assume a vigilância crítica como necessária.

**- Visão estratégica: construtora de capacidades:** aumenta a percepção coletiva da realidade do território, cria uma intervenção social mais estruturada, baseada numa visão concertada e integrada, resultante de espaços de discussão e de partilha das várias organizações presentes. A compreensão de que há inúmeros problemas comuns aumenta a capacidade de pensar a intervenção de forma estratégica (Areias, 2007). Isto é, aumenta a capacidade de antecipar, perceber e descobrir oportunidades, de conhecer e de planear. Desenvolve uma rotina de decidir o futuro, de saber o que se deseja e agir em conformidade, de ver o todo sem perder de vista o detalhe, de integrar várias dimensões de análise, desde a sociológica à ecológica. Para Agranoff (2006) a rede constrói resultados concretos, conseguidos, entre outros, através de um planeamento interorganizacional, da construção de capacidades e da criação de novas estratégias interorganizacionais.

- **Proximidade e resolução de problemas:** a presença de várias organizações, de pequeno a grande porte, aumenta a possibilidade da proximidade da origem do problema (Salamon, 1995). Assim sendo, a proximidade com o problema aumenta as oportunidades de o conhecer e de o resolver com maior eficácia, também potenciada pela sinergia gerada pela força do conjunto. A presença de várias organizações aumenta a rapidez no encontro de soluções e da atenção prestada aos problemas. Argumento justificado por Agranoff (2006) ao considerar que a rede desenvolve uma cultura interorganizacional mútua que conduz à subsequente resolução de problemas.

- **Interação e comunicação:** as redes reduzem a insegurança, promovendo o intercâmbio mútuo de informação (Börzel, 1997), facilitam a preparação das decisões, por não estarem expostas a restrições e regras formais.

- **Partilha do risco:** reduzem-se medos e incertezas (sobretudo na decisão) uma vez que ganhos e perdas, partindo da premissa do relacionamento assente na base da confiança, são partilhados e mais facilmente suportados (Corvelo, *et al* 2003). O risco da ocorrência de prejuízos é aceite mas, simultaneamente, partilhado pelas várias organizações. O risco requer a aceitação das falhas como etapa do processo de evolução, daí que as questões da confiança interpessoal sejam de primeira importância.

- **Reciprocidade e confiança**<sup>37</sup>: uma rede tem uma perspectiva de longo prazo, possibilitando a troca eficiente, ainda que assimétrica, entre as partes. Ela pressupõe que a segurança e estabilidade encorajem novas formas de completar tarefas, promovam a aprendizagem, a troca de informação e criem confiança (Powell, 1990). Fukuyama (1996), inspirado em Coleman, caracteriza-a pela capacidade das pessoas trabalharem em conjunto, em grupos e organizações para a prossecução de causas comuns. Para ele, a questão central é a capacidade de partilha de normas e valores e a capacidade destes subordinarem os interesses individuais aos interesses mais latos dos grupos. A confiança pressupõe partilha de valores, honestidade e lealdade, é o lubrificante da eficiência de um grupo, sem ela, como já se enunciou, não há rede.

- **Inovação, conhecimento e aprendizagem:** uma das principais potencialidades de uma rede, é a sua capacidade de fomentar a aprendizagem organizacional, mudança e inovação (Nogueira, 2004). Dito de outra forma, de transformar a informação em conhecimento e ação.

---

<sup>37</sup>Dimensões chave do conceito de capital social. Para aprofundamento concetual consultar: Bourdieu, Coleman e Fukuyama.

Uma rede ao implicar partilha de relações, de objetivos, de recursos e de resultados, implica ainda gestão e ganhos de valor conjunto. A rede inclui um valor único, fundado em competências únicas, que de outra forma não seria possível atingir: a inovação, a aprendizagem e o conhecimento, domínios essenciais para agir no contexto da contemporaneidade (Corvelo, *et al.* 2003). Powell (1990) acrescenta que as redes criam incentivos para a aprendizagem e disseminação rápida da informação e oferecem meios altamente fiáveis para melhorar ativos intangíveis, como conhecimento tácito e inovação tecnológica.

Por sua vez, para Agranoff (2006), trabalhar em rede permite que se faça uma transferência de conhecimento de organização para organização, aumentando o *input* externo para a base de conhecimento interna.

Na rede há a presunção absoluta de aprendizagem mútua, em benefício próprio e da própria rede, alimentada com o sucesso conjunto, Corvelo (*et al.*, 2003). As estruturas multiorganizacionais configuram um formato de discussão e aprendizagem coletiva entre atores sociais, especialmente produtivo e inovador (Alves, 2012).

Porém, depois das fases de desenho, construção e implementação da rede geram-se, não raro, bloqueios no que respeita à aprendizagem e inovação relacionados com a reprodução de problemas associados às formas convencionais da gestão burocrática (Nogueira, 2004b).

Estes são alguns dos fatores que evidenciam a pertinência da intervenção organizada em torno de um modelo reticular, não os únicos. A capacidade de uma rede gerar aprendizagem é um fator fundamental para a justificação da sua existência, legitimando, por isso, uma reflexão, autónoma, mas complementar, para ampliar a análise crítica sobre o modelo e, assim, encerrar o capítulo.

### **3.4. REDES E APRENDIZAGEM: O CAPITAL DO CONHECIMENTO**

Nesse sentido, para a rede funcionar não chega que esteja bem concebida (desenho, implementação e gestão) é também necessário que os mecanismos que garantam a sua aprendizagem e inovação operem. Referimo-nos ao sistema de comunicação, monitorização e desenvolvimento organizacional. Está em causa a estrutura de suporte à rede com vista à capacidade de produzir conhecimento para criar aprendizagem. Isto é, o processo de

transformar a informação, torná-la útil porque capaz de gerar reflexão, formação e desmultiplicação.

De acordo com Wells (2001), a aprendizagem humana é um processo de construção de significados. Aprender é reconstruir e ampliar os próprios conhecimentos, acrescentando novos significados aquilo que já se consegue compreender e fazer, quer estejamos em processos individuais, ou coletivos. Como afirmam Oliveira, *et al.*, (2012: 121) embora numa perspetiva individual, *não se pode aprender como se fosse um outro, mas sim a partir do sentido (auto-poiesis) que costumamos dar à nossa vida.*

Não raro as organizações, os *nós* da rede interorganizacional, tendem a assumir uma ritualização das suas práticas, uma reificação de processos, uma cristalização de procedimentos. Isso conduz, em última instância, a uma sobreposição dos meios frente aos fins em que a organização *existe* com o fim de *existir: a sua própria existência transforma-se no seu objetivo* (Nogueira, 2004b:12). Pelo contrário a organização em aprendizagem consiste na forma como é capaz de continuamente, descobrir, aprender com os seus erros e os dos outros, e também de fomentar continuamente a sua capacidade (Nogueira, 2004b).

Para Carvalho (2005) uma organização que aprende, gera, analisa e utiliza informações, está mais habilitada para a criação, aquisição e transferência do conhecimento, para mudar o seu comportamento e a sua cultura.

Uma organização para aprender necessita de ser uma “observadora”, de se abrir ao meio com o qual interage. Para se auto-conhecer uma organização precisa de se transformar em “auto-observadora”, dito de outra forma, não só olhar para fora, mas, especialmente, estabelecer sensores internos, observando-se a si mesma durante a sua ação (Fialho e Coelho, 2002). Esta é uma forma auto-poietica de ver as organizações, pois, estabelece um domínio de observação, cria “sensores” para captar informações provenientes do ambiente externo e usa essas informações para aprender.

A complexidade de uma rede interorganizacional reside na capacidade das organizações que a integram de olharem simultaneamente para “dentro” e para “fora” de si, num processo de ganhos mútuos através da troca e cúmulo de experiências.

Em síntese, a complexidade do fenómeno das redes ou estruturas multiorganizacionais, nomeadamente na gestão de políticas públicas, envolve vários paradoxos na sua análise: organização/indivíduo, transitoriedade/permanência, cooperação/competição, solidariedade/conflito, igualdade/diversidade, construção/desconstrução (Fleury, 2005) provocadores de uma mudança profunda no tratamento das questões político-administrativas.

Reconhecer a complexificação quer da sociedade, quer do Estado, no sentido de uma maior diversificação, especialização funcional, aumento de atores e de recursos, gera um maior grau de incerteza, uma vez que nenhum dos participantes pode antever resultados e controlá-los isoladamente, pois, necessita de reconhecer os interesses do demais, admitir os conflitos e geri-los na interdependência (*Idem*). As redes, por via da sua própria dinâmica, muitas vezes, constituem-se em arenas de conflitos e de problemas (Börzel, 1997).

Uma rede requer um renovado paradigma para a análise e gestão das políticas públicas, ao implicar novas estruturas institucionais e de poder entre o Estado, a sociedade e o mercado, reclama um modelo de governo para um modelo de governança, em que a ênfase está na interação entre atores, na participação, na construção de campos de *grounded policys* e influência no processo político. A organização em rede pode ser um método, um meio e uma ferramenta analítica na gestão da governação.

Nesse sentido, as relações entre os vários setores e níveis governamentais indicam uma clara necessidade de mudança metodológica, na abordagem dos fenómenos, capaz de um efeito transformador que amplie a eficiência e a eficácia da ação dos vários agentes, na identificação e resolução de problemas das pessoas a viver no território.

No capítulo seguinte iremos discutir o processo metodológico da intervenção social, a partir de uma estrutura em forma de rede, pela importância que assume o “como” fazer, para responder à questão central desta investigação.



## **CAPÍTULO IV- REDE EM AÇÃO: PRÁTICAS DE REDE**

***A AÇÃO É O REINO CONCRETO E POR VEZES VITAL DA COMPLEXIDADE.***

**Edgar Morin, 2008**

Para compreendermos a dinâmica de um modelo de intervenção social organizado em forma de rede interorganizacional, procedemos à discussão das componentes técnicas do processo, pela riqueza do seu contributo, enquanto eixo analítico e empírico privilegiado para o conhecimento de potencialidades e limites de um modelo de ação local impulsionado pelo Programa *Rede Social*.

Está em causa entender o enquadramento estratégico, operacional e orgânico desse Programa, onde estão definidas as condições prévias à sua implementação (impulso externo) e o ambiente interno, as vontades, disponibilidades e conhecimentos detidos e acumulados pelos atores locais, na procura e ensaio de soluções inovadoras para o desenvolvimento do território e a diminuição da pobreza e exclusão social das populações.

Revela-se fundamental um eixo analítico e empírico, que favoreça a compreensão do ambiente externo e interno do Programa *Rede Social*, a fim de se desocultar a teia de relações geradas entre os atores no seio do grupo, as estratégias de gestão do processo coletivo e as metodologias adotadas para a intervenção. Sem compreender as configurações geradas por esta complexidade e interdependência entre a dinâmica relacional dos atores e a estrutura e interpretação do modelo de gestão em rede, não é possível descobrir o potencial transformador da rede.

### **4.1. O LUGAR DA INTERVENÇÃO NA REDE**

A intervenção social constitui um dos mais fortes instrumentos da política social e exige uma aprofundada reflexão sobre os seus pressupostos teóricos e epistemológicos e a validade dos modelos perante a transformação da vulnerabilidade social (Hespanha, *et al.*, 2007). Nesse sentido, o Programa *Rede Social* é uma política pública criada enquanto instrumento de apoio

das novas políticas sociais públicas, destinada ao estímulo e consolidação de estruturas participadas no território local.

O foco da Rede é a ação local e a metodologia de ação é a participativa com especial centro no desenvolvimento da cultura de parceria numa perspetiva de potenciar sinergias e de uma ação conducente ao desenvolvimento de um Estado Social Ativo. Para Hamzaoui (2005), a nova conceção do social ativo, impulsionada em grande parte por instituições europeias e internacionais, apresenta-se como um modelo teórico-pragmático capaz de fazer frente à “nova questão social”. Com efeito, para o autor, a nova configuração do social ativo, configura-se como uma política social diferenciada e territorializada, isto é, de medidas de individualização e territorialização dos problemas sociais, que requerem um tratamento singular na sua resolução. Trata-se de uma nova forma de gestão territorial dos problemas sociais que tem induzido uma enorme mudança no campo da política social.

Está em jogo a compreensão de uma mudança das relações entre as sociedades e os respetivos territórios, gerada a partir da intervenção dos atores das políticas públicas. As condições contemporâneas requerem inovação social dependente de mudanças paradigmáticas centrais nas ciências, na perspetiva do combate à pobreza para além da privação, na relação com o desenvolvimento territorial e na adopção de abordagens adequadas ao planeamento (Henriques, 2013).

Nesse sentido, a intervenção social é um processo de atuação sobre a realidade, que tem, como finalidade, alcançar um desenvolvimento, mudança ou melhoria de situações, ao nível coletivo, de grupos ou indivíduos que apresentem algum tipo de problema ou necessidade para facilitar a sua integração social ou participação ativa no sistema social a nível pessoal, económico, laboral, cultural e ou político (Rubio e Varas, 2004). Assim sendo, a intervenção social pode concretizar-se a partir de vários níveis, do cidadão, da sociedade civil ou do Estado (caso do Programa *Rede Social*). Ou seja, a intervenção social é um processo social em que uma pessoa, grupo, organização, comunidade ou rede social, se assume como recurso de outra pessoa, grupo, organização ou comunidade (Carmo, 2008).

A intervenção social pressupõe interação realizada através de um sistema de comunicações diversificado com o propósito de ajudar a ultrapassar um conjunto de necessidades sociais,



potenciando estímulos e combatendo obstáculos à mudança pretendida, uma vez que, a principal finalidade é a de responder a necessidades de subsistência e de participação.

#### **4.2. DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO**

Uma rede interorganizacional, qualquer que ela seja, pressupõe participação entre os agentes. No entanto, o que está em causa são os desafios que se colocam ao modelo participativo, ao nível da cidadania e da democracia (Schifer, *et al.*, 2006a). Como temos vindo a afirmar, fazer com que todos participem é pretender que todos participem, é querer constituir grupos democráticos numa sociedade democrática. E isso não é fácil, uma vez que obriga a um combate em duas frentes: as estruturas e as pessoas, Maccio (1967) *in* Schiefer *et al.*, (2006a).

Para a participação se efetivar o grande desafio empírico está no processo metodológico, isto é, no “como” se faz. Os resultados alcançados dependem em grande medida desse “como”.

Metodologia há-as de muitos e variados tipos. No que respeita a uma rede de políticas públicas (*eg. Programa Rede Social*) o enfoque é orientado para metodologias que privilegiem a participação dos atores num processo organizado em torno do diagnóstico participado, do planeamento estratégico e operacional participados, da avaliação e da monitorização.

Vivem-se tempos de complexidade, de interdependência entre a estrutura e a pessoa, que pedem, iniciativa, criatividade, realização pessoal, expressão emocional, autenticidade, espírito crítico, inteligência emocional e relacional. Para Filliozat (2000:14) “*chegou a hora de se pôr em comum as competências, as dinâmicas de rede. O que se pretende hoje não é que nos coloquemos acima ou abaixo dos outros, mas de acordo connosco e em relação horizontal com os outros*”. Desenvolver essas competências pessoais é um enorme desafio para atender à complexidade da sociedade atual e para trabalhar num modelo organizacional de base coletiva participativa.

Na visão de Carmo (2007) uma condição decisiva, muitas vezes invisível a olhares menos atentos, para um trabalho em forma de rede resultar, é a maturidade emocional das pessoas intervenientes. Para o autor, não chega ter competência técnica, nem possuir recursos financeiros, humanos e materiais, é preciso saber lidar com as emoções próprias e com as dos outros, é necessário ultrapassar narcisismos e idiosincrasias pessoais e institucionais.

Os tempos da complexidade exigem flexibilidade e novos modelos mentais que favoreçam a integração entre aspectos ontológicos, psicológicos e metodológicos.

Uma rede interorganizaciona carece de ferramentas quer estruturais, quer individuais, quer grupais, numa simbiose que resulte na interdependência entre a clássica separação: indivíduo e estrutura. Se práticas de gestão focadas na estrutura são fundamentais para a criação e manutenção da rede, igualmente, a reflexão de cada participante sobre si mesmo, dentro de uma rede de relações, assume igual importância. A intervenção de uma rede interorganizacional é influenciada pelo seu contexto externo e interno (espaço de vida dos atores que dela fazem parte). Desse modo, o trabalho numa estrutura em forma de rede constitui um desafio ético para cada protagonista (indivíduo, grupo e organização).

Numa conjuntura que privilegia o individualismo e a competição, em prejuízo do trabalho colaborativo, *“trabalhar em parceria obriga cada actor a um esforço de humildade que o leve a controlar o inevitável narcisismo, para se pôr ao serviço do bem comum”* (Idem, 2007: 222). O que está em causa é a forma de pensar a relação com o mundo e a forma de agir sobre ele.

Está por descobrir e experimentar um vastíssimo campo de práticas conducentes ao processo de desenho, criação, implementação e manutenção de uma rede interorganizacional de políticas públicas. O potencial da rede, depende não só, dos princípios teórico-conceituais que a elucidam, mas da forma como são concretizados, isto é, das práticas que melhor identificam problemas e, em tempo útil, encontram alternativas mais viáveis para, se não os resolver, diminuir o seu impacte.

Nunca é demais realçar que o projeto de uma rede resulta de um acordo participado, desde o processo de criação até à manutenção e consolidação. Uma rede induzida por uma política pública exige, como já se referiu, que se faça um movimento de grupalização, movimento esse que pode, ou não, acontecer em todas as redes. Trabalhar em equipa de uma forma adequada requer que se conheçam e dominem as competências necessárias para o fazer (Neves, 2008).

### **4.3. AS DINÂMICAS INTERNAS DA REDE**

Um modelo de organização de natureza reticular de políticas públicas carece da análise do seu ambiente interno, para se compreenderem as dinâmicas geradas entre os atores, dada a sua

forte influência nos resultados a alcançar. Está em causa, não só, a análise da estrutura do Programa e as oportunidades que pode gerar, mas o contexto em que acontecem, nomeadamente a interpretação e a apropriação que dele fazem os atores.

Explorar a compreensão desse processo interno remete-nos para análise da relação de interdependência entre o “eu” e o “nós”, explorada no primeiro capítulo, a partir do pensamento de Norbert Elias, necessária para a análise do decurso coletivo que uma intervenção em rede implica.

#### **4.3.1. A Rede e o Grupo**

Kurt Lewin (1970: 229)<sup>38</sup> deu um enorme contributo no estudo científico do homem em sociedade ao demonstrar que é possível estudar a interdependência entre indivíduo e grupo. Na ótica do autor, *“Ninguém que trabalhe no campo das relações intergrupais pode deixar de ver que vivemos hoje num mundo só...não há dúvida de que, no que respeita à interdependência dos acontecimentos, vivemos num mundo só”*.

Lewin (1970:89) ao refletir sobre o grupo afirma, *“os grupos são todos sociológicos; pode-se definir operacionalmente a unidade desses todos sociológicos, do mesmo modo que uma unidade de qualquer outro todo dinâmico, a saber, pela interdependência de suas partes”* Para ele qualquer todo dinâmico tem características próprias, *“o todo pode ser simétrico, embora as partes sejam assimétricas; um todo pode ser instável, embora suas partes sejam estáveis”* (*Idem*: 89). O que está em questão é a impossibilidade de se opor grupo e indivíduo.

Um grupo não é um conjunto de indivíduos. Um grupo tem uma identidade própria, é um sistema vivo com a sua própria forma física, personalidade, potencial e limitações (Hunter, *et al.*, 1995).

O grupo é uma unidade coletiva com uma obra para realizar em comum. Só se pode considerar que um grupo está formado, quando as pessoas interagem partilhando uma determinada finalidade e quando existe uma consciência de si próprias como elementos do grupo (autoperceção de identidade grupal), (Schiefer, *et al.*, 2006a:32). De facto, a variedade de

---

<sup>38</sup> Importa realçar que produção teórica e metodológica de grande relevo, até aos nossos dias, foi um legado que Lewin deixou às ciências sociais, particularmente à psicossociologia. Foi um crítico epistemológico a um certo tipo de investigação extensiva. Exemplo dessa crítica vigorosa foi a publicação de artigo em 1931, designado *The Conflict between Aristotelian and Galilean modes of Thought in Contemporary Psychology*.

definições de grupo e equipa <sup>39</sup> existentes na literatura, remetem-nos para distinguir um grupo ou equipa de um aglomerado de pessoas e é nesta perspetiva que na esteira de (Passos, 2001; Neves 2008) num grupo, ou equipa, as dimensões de interação, interdependência e consciência mútua dos fins são usadas para situar a variedade de definições nesse campo. A consciência de pertença, perceção recíproca, dos seus membros assume uma dimensão chave para se distinguir um grupo de um aglomerado de pessoas.

Com efeito, as pessoas no grupo não estão unidas fisicamente, mas ligadas emocionalmente, intuitivamente, intelectualmente e espiritualmente (Hunter, *et al.*, 1995). Estar ligado a um grupo pode ser ameaçador para a maioria de nós por, não raras vezes, suscitar o medo da perda de identidade e autonomia individual. Estar num grupo pode trazer medo de perder o livre arbítrio e de se ser dominado pelos demais, talvez porque não sabemos o quanto podemos contribuir para o coletivo e também conhecer os nossos próprios limites.

As relações num grupo são complexas e formam uma teia de interações em que cada fio contém características únicas (*Idem*). Cada grupo cria a sua própria dinâmica e, sem a compreender, não é possível desocultar a relação entre os atores. Como já referimos, uma das dimensões que delimita o objeto desta investigação é a dinâmica relacional que os atores da rede interorganizacional estabelecem entre si que a seguir iremos explorar do ponto de vista da análise teórica.

#### **4.3.2. A Dinâmica de Grupo**

A expressão dinâmica de grupo Cartwright e Zander (1967) vulgarizou-se sobretudo a partir da II Guerra Mundial associada à ideologia política das ideias força de pluralismo democrático, prática participativa e auto-gestão, muito popularizadas entre os vencedores.

A estrutura e a dinâmica de grupos têm criado, desde há longo tempo, muita curiosidade por diversos quadrantes das ciências sociais e humanas. Para além de Kurt Lewin, atrás citado, Elton Mayo e Jacob Moreno são considerados os grandes precursores deste fenómeno (Ferreira, *et al.*, 2001). Surge a partir deles o movimento das relações humanas despoletado enquanto reação às teorias de Taylor e Fayol, como já anteriormente referimos.

---

<sup>39</sup> A literatura apresenta dificuldades em balizar fronteiras entre os conceitos de equipa ou grupo, não é relevante para esta investigação aprofundar essa ténue distinção.

Mayo, através da experiência de Hawthorne, estudou a dimensão informal nos grupos, repleta de significados psicológicos e sociais, demonstrou os efeitos do ambiente de trabalho no desempenho das pessoas. Moreno criou e desenvolveu o teste sociométrico. Para ele, qualquer grupo apresenta uma estrutura afetiva informal que determina os comportamentos dos participantes, numa interdependência recíproca. Para Dreyfus (1980:23) *“nas condições normais de existência, a organização profunda de um grupo permanece geralmente escondida, ou até inconsciente”*. Para a tornar patente, Moreno propõe um “revelador” das relações como um componente químico: o teste sociométrico. Num grupo cada indivíduo sente atração e repulsão por um certo número de pessoas e ele próprio atrai ou repele. A isso, Moreno chama “átomo social”, que ele caracteriza pelo conjunto das escolhas positivas e negativas, recíprocas ou não, emitidas e recebidas por um indivíduo no interior de um grupo, em determinado contexto. De acordo com a autora, Moreno, durante o trabalho que levou a cabo, num campo de refugiados, percebeu que os grupos formados por preferências recíprocas tendiam a ser mais eficientes na resolução dos problemas quotidianos que os grupos impostos. Face a esta análise questiona-se: De que forma um grupo “imposto” por uma medida de política social (eg. Programa Rede Social) pode ser, ou, pode tornar-se eficiente?

A escola das relações humanas teve uma influência de enorme relevância nas teorias da gestão e na compreensão dos pequenos grupos em ambiente de trabalho, especificamente no que respeita à relação entre a dinâmica e a produtividade das organizações. A “dinâmica de grupos”, em geral, tem vindo a ser explorada por essa corrente de pensamento numa base teórico-concetual proveniente da psicologia social e clínica e da sociologia, mais especificamente pela sociologia designada de ação e das organizações. Um dos focos de análise da “dinâmica de grupos” tem sido a formação e desenvolvimento de grupos.

#### **4.3.3. Formação, Desenvolvimento e Realidade Social do Grupo**

Diversos autores têm estudado a forma como os grupos se desenvolvem. Schiefer *et al.*, (2006a) apresentam uma estrutura comum e simplificada, com quatro fases de desenvolvimento do grupo, a partir da perspectiva de um conjunto de outros autores:

- 1ª fase, constituição do grupo, o foco está na definição dos papéis de cada participante e no estabelecimento dos objetivos formais. O grupo ainda não pode ser considerado como tal, é

apenas um conjunto de indivíduos; os participantes pretendem estabelecer a sua identidade individual e causar alguma impressão junto dos outros; a participação pode ser limitada; o grupo começa a centrar-se nas tarefas que tem que cumprir, a discutir o seu propósito e a estabelecer as regras de funcionamento;

- 2ª fase, designada de conflito, os estilos pessoais começam a emergir, acontecendo confrontos, divergências e falta de unidade do grupo. Se bem gerida, esta fase pode ser bastante interessante, na medida em que permite ajustar posições, quanto a objetivos, procedimentos e normas numa perspetiva mais realista;

- 3ª fase, a da coesão do grupo, fruto da interiorização das normas necessárias ao funcionamento do grupo, caracteriza-se pela: transposição das tensões, aceitação do grupo e das idiossincrasias de cada um dos participantes, acontece a expansão do espírito de grupo;

- 4ª fase, a da execução, o grupo está apto a concentrar-se nas tarefas que tem que cumprir. Esta fase exprime-se pela maturidade e máxima produtividade, papéis dos participantes tornados flexíveis e funcionais, a energia do grupo orientada para as tarefas a executar, novas perspetivas e soluções começam a emergir.

Esta lógica de formação e desenvolvimento do grupo não é irreversível, embora as etapas sejam interativas e sequenciais, podem acontecer situações em que seja necessário ocorrer um retrocesso nas fases de desenvolvimento em que se encontra o grupo.

Por sua vez, para Shutz (*in* Dreyfus, 1980), qualquer indivíduo num grupo, através das suas relações interpessoais, procura satisfazer três necessidades fundamentais: *“a necessidade de «inclusão» ...a necessidade de ser reconhecido como membro de pleno direito da comunidade de que faz parte; a necessidade de controle ou de domínio, isto é, a necessidade de tomar parte nas decisões que lhe dizem respeito; e a necessidade de afeição, de relações profundas com alguém”* (1980:84). O autor salvaguarda que a expressão destas necessidades não é nem simples, nem uniforme. Estas três necessidades remetem para três fases de desenvolvimento de todos os grupos: a procura da pertença, a aceitação; a procura do seu lugar, o estatuto; e a procura da relações mais profundas, a simpatia.

Num trabalho de intervenção em rede, importa saber a fase em que o grupo se encontra. Cada um apresenta uma configuração específica e exige, por isso, uma abordagem igualmente específica.

Para Lewin (1970 [1948]), a comunicação entre os membros do grupo, autêntica e aberta, e o questionamento pelos indivíduos dos seus esquemas pessoais de comunicação, acompanhada da consciência de que é necessário empenho para mudar, gera integração e criatividade no grupo.

De acordo com Schiefer *et al.*, (2006a), o grupo, enquanto realidade social, pressupõe níveis de unidade significativos que, por um lado transcendem as pessoas que o compõem, isto é, não é apenas a soma dos indivíduos que o integram, e é mais do que a organização das relações interindividuais que se estabelecem no seu seio. A personalidade dos seus membros transcende e ultrapassa o grupo. As relações que se estabelecem no seio do grupo favorecem o desenvolvimento das personalidades através do diálogo e da troca de ideias. O grupo é percebido pelos seus membros como uma forma de se atingir um objetivo pessoal, social ou profissional. Uma questão se coloca: Que fatores condicionam o alcance dos objetivos pelo grupo?

#### **4.3.4. Sucesso e Produtividade do Grupo**

De que forma os grupos apresentam um melhor desempenho que um indivíduo isolado? De acordo com Passos (2001), os estudos sobre grupos e, especificamente, sobre desempenho de grupo, são relativamente consensuais ao considerarem que os indivíduos ao trabalharem em grupo conseguem um melhor desempenho do que quando o fazem isoladamente. A produtividade do grupo é afetada pelos processos de interação desenvolvidos pelos membros do grupo. Steiner *in* Passos (2001) considera que a produtividade potencial do grupo depende de duas variáveis: as exigências da tarefa (recursos necessários para o desempenho) e dos recursos envolvidos (conhecimento, capacidades, competências e ferramentas usadas pelo grupo ou indivíduo para resolver os problemas da tarefa).

Assim, o desempenho do grupo não depende só do grupo possuir o tipo e quantidade de recursos para efetivar a tarefa, mas, sobretudo, depende da forma como os recursos são utilizados pelo grupo (Passos, 2001). Por sua vez, Neves (2008) acrescenta à discussão

condições gerais para o sucesso de uma equipa, do ponto de vista do desempenho e produtividade, a saber: o contexto da equipa, inclui a situação organizacional onde está inserida: tipo de estrutura, de funcionamento, atividade que desenvolve, recursos humanos técnicos e financeiros que disponibiliza, logística que oferece, sistema de informação, de educação e de recompensa, etc; a estrutura da equipa, dirigida por um líder ou auto-gerida; padrão de liderança, papéis funcionais, padrões de comunicação, composição da equipa, treino dos membros, a cultura de equipa; valores, normas, comportamentos e significados partilhados pelos membros, que possibilitam o trabalho em equipa. Segundo o autor, para além das condições gerais, há ainda um conjunto de condições específicas que, de igual forma, condicionam o sucesso de uma equipa, competências de: saber, formação e informação, que os elementos de uma equipa devem possuir para cumprirem o trabalho, grau de motivação e esforço na atuação em equipa, a forma como coordenam e comunicam as suas atividades.

Thompson (2004) *in* Neves (2008) sugere quatro critérios para avaliar o (in) sucesso de uma equipa: a produtividade, relaciona-se com os objetivos da equipa, com a capacidade da equipa de adaptar e modificar os objetivos em função de novas informações, prioridades e exigências do utilizador final; a coesão, processo de manter juntos e unidos os elementos de uma equipa; a aprendizagem, oportunidade de crescimento e desenvolvimento que cada atuação da equipa deve possibilitar aos seus membros e a integração, isto é, a necessidade de uma perspetiva sistémica, possuída pelos membros da equipa, que os capacitem, a olhar o contributo da sua equipa em termos de interação e interdependência com outras equipas de trabalho mais alargadas. Para isso é necessário que, da parte dos elementos da equipa, haja uma compreensão dos objetivos organizacionais e da equipa que possam promover a sua articulação, difundindo, em tempo útil, informação sobre resultados, competências e ideias.

A interação ao longo da vida permite ao indivíduo antecipar recompensas, punições, censuras, etc. Para Passos (2001), a eficácia de um grupo de elevado desempenho está relacionada com o nível de implicação que os membros demonstram em relação ao sucesso dos outros e do grupo como um todo. O seu sucesso e o sucesso dos outros são interdependentes. Nesse sentido, Lewin (1970:205) defendeu que um importante fator no que respeita à intensidade das forças que impelem para um grupo ou afastam dele “*é a medida em que a satisfação das necessidades do indivíduo é favorecida ou dificultada pela sua participação no grupo*”. Para o autor, se um grupo não for atraente, para um número significativo de indivíduos, desaparecerá.



Como vimos, são muitos os fatores que contribuem para o (in) sucesso de uma equipa ou grupo. A gestão do processo assume uma importância vital.

#### **4.3.5. Gestão do Grupo**

É a partir do campo de conhecimentos gerado pela dinâmica de grupos que estuda o funcionamento, a estrutura e a organização dos grupos: formas de exercer influência, poder, tipos e estilos de liderança, comportamento coletivo, conformação ou transgressão de regras, comunicação intra e intergrupar, repartição de papéis e de tarefas, pertença e consciência grupal, dinâmica de cooperação, competição, dinamismo e forças do grupo de progressão, repulsão, atração, que se foram desenvolvendo metodologias e estratégias para a gestão de grupos. Os métodos utilizados e a atmosfera criada, na gestão do processo coletivo, influenciam, fortemente, os resultados a alcançar.

Nesse sentido, o trabalho em rede ao exigir cooperação no âmbito das relações interpessoais e intergrupais traz à superfície a necessidade de uma opção ética e de desenvolvimento, enquadrada por métodos e técnicas compatíveis com o modelo participativo, uma vez que como temos vindo a afirmar, sem participação não há rede.

#### **4.4. O MODELO PARTICIPATIVO E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS NA PRÁTICA EMPÍRICA**

Cada vez mais os cidadãos são chamados à participação<sup>40</sup>, quer por consulta direta, quer por formas de representação indireta. As organizações modernas, públicas e privadas estão confrontadas com ambientes fortemente voláteis e dinâmicos, de intensa incerteza e complexidade em que a decisão e a gestão centralizadas se tornaram obsoletas. Líderes, gestores, administradores, governantes, etc, vêm-se incitados a equacionar as questões da participação dos seus colaboradores, no que concerne à tomada de decisão, de forma a poderem tornar as organizações mais competitivas nestes ambientes instáveis. Paralelamente, novas teorias de gestão e liderança têm emergido, em que a tendência é a dos líderes passarem, de uma postura autoritária, para um estilo de maior colaboração, flexibilidade e participação. Está em causa um estilo de liderança assente em quatro princípios base; liderar

---

<sup>40</sup> Um dos princípios orientadores do programa Rede Social é a participação

com um objetivo claro, entregar o poder de participação às pessoas (*empowerment*) ambicionar consensos, dirigir o processo (Schiefer, *et al.*, 2006a). De acordo com os autores, na atualidade, os colaboradores apresentam uma crescente resistência em serem meros executantes, exigindo um crescente envolvimento nas suas organizações. Quando esta posição é satisfeita, as pessoas tendem a apoiar com maior vigor (força e empenho) a implementação das decisões tomadas e a investir na qualidade dos processos, produtos e serviços.

É nesse sentido que o paradigma participativo de desenvolvimento tem vindo a ganhar voz. Trata-se de um modelo que envolve de forma ativa as pessoas nos processos de mudança (pessoal e social), traduzida no tão falado *self e collective empowerment*. Não chega a manifestação de ideias para a concretização de um modelo, as metodologias adotadas, ou seja, o “como” se faz, isto é, a aplicação prática das ideias faz toda a diferença, no que respeita aos resultados do processo.

#### **4.4.1. A Facilitação**

A facilitação é uma expressão desse paradigma, surge num contexto de promoção, desenvolvimento e concretização de uma democracia e de uma cidadania baseadas na participação efetiva e frutuosa por parte das pessoas (Schiefer, *et al.*, 2006a). Para Hunter *et al.*, (1995) a facilitação de grupos orienta-se pelo princípio em que a cooperação entre todas as pessoas não só é possível mas desejável. Valores de equidade, tomada de decisão partilhada, igualdade de oportunidade, poder e responsabilidade partilhados são fundamentais para a plena cooperação. Os mesmos autores consideram que a sociedade em que vivemos é um modelo democrático e não um cooperativo. A democracia requer cooperação entre as pessoas e participação na elaboração das decisões, mas assenta na maioria. Por sua vez, a *cooperacy*<sup>41</sup> baseia-se na interdependência, ou seja, na decisão coletiva através do consenso. Segundo eles, trata-se de um modelo que não é o mais aplicado, pois, implica competências que não fazem parte da cultura vigente<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Sem tradução em português

<sup>42</sup> Para os autores a mudança da democracia para a *cooperacy* é um processo histórico com alguma magnitude, que evolui da época feudal, autocracia (dependência, um decide os demais obedecem), para a democracia, (independência, decisão individual, o voto) para culminar na *cooperacy* interdependência (decisão coletiva).

A gestão de um grupo através do método da facilitação, ao invés da liderança e da chefia, assenta na cooperação e horizontalidade entre as pessoas. O que é a facilitação? A facilitação apresenta-se como um método de concretização de uma nova abordagem de trabalho centrada nas pessoas e nas relações que elas estabelecem entre si, (Schiefer *et al.*, 2006:23). É um método ativo de promoção da participação das pessoas, isto é, do *empoderamento* dos demais. A facilitação significa fazer mais fácil ou mais conveniente, pressupõe movimento, mover de A para B. O facilitador guia o grupo na direção de um destino, foca-se no processo e não no resultado. O resultado é do grupo, (Hunter, *et al* 1995). Num processo de facilitação está em causa não uma maioria mas um consenso.

Facilitar um grupo é colocar-se a si próprio no “fio da navalha”: ter auto-consciência, ter consciência dos outros, assumir compromisso com o grupo cumprindo o seu propósito. O facilitador é um guerreiro passivo, um efetivo negociador com os grupos, um encorajador de acordos (*Idem*). É um elemento externo ao grupo a quem se colocam vários desafios: a tentação de tomar o controlo sobre a discussão, lidar com questões difíceis, gerir conflitos, lidar com pessoas dominadoras, trabalhar com pessoas tímidas (Clarke *et al.*, 2004). Por mais domínio das técnicas que um facilitador tenha, só consegue facilitar se associar, ao domínio da técnica, a arte de fazer.

Uma das dimensões chave para o trabalho numa rede interorganizacional, aliás como temos vindo a discutir ao longo de todo este trabalho, é a cooperação entre organizações. As redes interorganizacionais em estudo são formadas por várias organizações, unidas em torno de um projeto comum, esse processo gera a necessidade de criar estratégias para a coesão do grupo. A convivência e a procura de metas comuns gera conflitos entre pessoas com capacidades e habilidades diferentes provindas de organizações com culturas, objetivos e visões igualmente muito diferentes. Nesse sentido, a gestão de conflitos é essencial para que não se comprometam a cooperação, ou seja, a obtenção de ganhos mútuos, e os resultados comuns que a intervenção em rede exige.

#### **4.4.2. A Gestão de Conflitos**

Para Simões (2008) o conflito é um fenómeno comum em todas as áreas da vida social. Croizier e Fridberg (1977) acrescentam que quer indivíduos, quer grupos possuem objetivos que nem

sempre são coincidentes, o que origina, não raramente, estratégias de atuação divergentes e inerentes situações de conflito. Quando se fala em conflito, associa-se genericamente à ideia de perigo ou malefício, assumindo-se uma conotação negativa de algo que é necessário a todo o custo evitar, uma vez que é considerado destrutivo e irracional (Neves e Ferreira, 2001). Para os autores, esta visão tradicional do conflito, enquanto algo que a evitar, traduz-se, a médio/longo prazo, numa escalada de conflito.

A introdução da ideia de que indivíduos ou grupos podem divergir em interesses ou objetivos e que a divergência é algo de natural como o ar que se respira, altera a atitude das pessoas face ao conflito. Dito de outra forma, o conflito compreendido não só como inevitável, mas antes como útil, na medida em que é benéfico para estimular a inovação e criatividade dos comportamentos, das atitudes e das cognições.

O conflito pode ser benéfico e produtivo ao fomentar a aprendizagem e mudança. É uma forma de superar rotinas organizacionais defensivas e de incentivar os atores para a orientação da resolução de problemas e de contribuir para uma maior capacidade de controlo das suas ações. Porém, definir essa linha, é um processo de enorme complexidade. O que está em causa são as crenças sobre a aceitação dos desejos e objetivos do outro, *“independentemente da estrutura da situação conflitual, os indivíduos podem abordá-la de forma cooperativa (“vamos beneficiar-nos mutuamente”) ou competitiva (“estamos um contra o outro?”)”* (Simões 2008:183). A complexidade da teia das relações sociais geradoras de interdependência, isto é, de dependência mútua, potencia a cooperação ou competição entre as pessoas.

Como já atrás afirmamos, uma rede interorganizacional de políticas públicas ao ser composta por várias organizações com ideais, propósitos, objetivos e culturas diferentes, gera na sua dinâmica focos de conflito e tensão que é necessário compreender para se gerir e negociar, intra e inter grupos, um plano de trabalho.

#### **4.4.3. A Negociação**

A negociação é uma forma representativa e funcional de gestão de conflitos, quer nas organizações e nos grupos, quer com indivíduos, que requer procedimentos, competências e habilidades de elevada exigência aos níveis emocional, cognitivo e técnico.

Para Simões (2008a:207), "*a negociação é uma das opções geralmente, a mais frutuosa para a resolução de conflitos*". Na verdade, a negociação é uma realidade do quotidiano de cada um de nós, tenta-se acordar o ordenado, a renda da casa, a compra do carro, etc. Toda a gente negocia qualquer coisa todos os dias, a negociação atravessa quotidianamente a vida das pessoas (Fisher *et al.*, 2001; Simões, 2008a). A negociação é usada para lidar com as diferenças entre as pessoas. Hoje em dia "*toda a gente quer participar nas decisões que lhe dizem respeito. É cada vez menor o número de pessoas que aceita decisões ditadas por um qualquer*" (Fischer *et al.*, 2001:15). Embora a negociação faça parte do quotidiano de todos nós, não é fácil fazê-la bem.

Pergunta-se: qual a melhor maneira das pessoas gerirem as suas diferenças? Fischer *et al.*, (2001) propõem o método da negociação de princípios, desenvolvido pelo projeto negocial de Harvard. De acordo com esse método, evita-se centrar no que ambos os lados pretendem, ou não, fazer. Tentar obter mútuos proveitos e quando há interesses em conflito, insiste-se num resultado assente em alguns padrões justos, independentes da vontade da outra parte. Para os autores, o método de negociação de princípios, permite obter aquilo a que se tem direito, com honestidade. Estes resumem a negociação com princípios ou negociação de méritos, em quatro pontos fundamentais, aplicável a quase todas as circunstâncias: i) separar as pessoas dos problemas, o ego não se identificar com a posição, ou seja, discutir posições constitui um obstáculo à realização de um acordo; ii) interesses, centrar-se nos interesses e não em posições; iii) opções, conceber uma série de possibilidades antes de decidir; iv) critérios, esforço para que o resultado se baseie numa determinada norma objetiva.

Os seres humanos não são máquinas, mas criaturas com emoções fortes, em geral, com perceções muito diferentes e com dificuldade em comunicar. É normal as emoções confundirem-se com os méritos e objetivos do problema (*Idem*). Os quatro preceitos da negociação, com princípios identificados, são importantes desde que se pensa na negociação até ao momento em que o acordo é alcançado, ou mesmo, até ao momento em que se decide desistir. Este período pode dividir-se em três fases: análise, planificação e discussão. Este método foca-se nos interesses básicos, nas opções mutuamente satisfatórias e normas justas.

Por sua vez, para Simões (2008a) um ponto-chave da negociação eficaz é conseguir que cada uma das partes conheça e discuta as necessidades e critérios de decisão que subjazem às posições.

Uma rede interorganizacional de políticas públicas (eg. Programa *Rede Social*) pressupõe uma ação coletiva de vários agentes (pessoas e organizações) sob um território. Que procedimentos são levados a cabo para a gestão dos conflitos inerentes ao processo da ação do grupo? De que forma a condução do processo de negociação para a gestão de conflitos influencia a eficácia dos resultados da intervenção de uma rede interorganizacional? De facto, sem confiança em processos negociais irmanados por propósitos comuns para a sincronização coletiva, não é possível gerar uma rede interorganizacional coesa, e por isso, capaz de gerar potencial transformador. A forma como este processo se opera merece reflexão empírica aprofundada, a saber: como são geridos os conflitos no seio do grupo da rede interorganizacional? Torremorell (2008: 34) afirma “*Como sempre, no campo das atividades humanas, o como é tão ou mais importante do que o quê...*”

Com efeito, para além da importância em compreender a relevância das metodologias centradas na relação entre pessoas, para a compreensão do ambiente interno da *rede*, outras são, igualmente, necessárias para a compreensão da ação da mesma *rede* relativas ao ambiente externo. No que respeita ao Programa *Rede Social*: o diagnóstico, o planeamento e a avaliação incluem-se na estrutura e na formulação dessa política, integrando o seu carácter de meta-medida de política de desenvolvimento social, apoiada em dispositivos de planeamento e execução participados.

#### **4.5. METODOLOGIAS DA ESTRUTURA DO PROGRAMA REDE SOCIAL: O DIAGNÓSTICO, PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO**

O Programa *Rede Social* é um dispositivo de planeamento e execução de políticas públicas participadas, obrigado à produção de instrumentos, de que se destacam o Diagnóstico Social (DS), o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) e o Plano de Atividades (PA), com vista à identificação de estratégias e prioridades a executar no território local.

A estratégia metodológica, introduzida por esta política pública para a organização do território, baseia-se nos princípios de integração, articulação, subsidiariedade, participação e inovação da intervenção social, numa ótica de construção do conhecimento e da ação de *bottom-up*.

É pertinente reforçar que, antes do Programa *Rede Social* existir, não havia nenhuma política social, que integrasse nos seus objetivos, a organização do território através de um diagnóstico e

de um plano estratégico. Está em causa um planeamento social estratégico e participado, compreendido como um processo aberto e racional, capaz de aumentar as garantias de uma parceria local bem-sucedida ao introduzir estratégias metodológicas de intervenção apoiadas na participação, isto é, na decisão, no compromisso e na gestão de conflitos, gerada por interesses divergentes ocorridos na constituição e implementação da parceria local.

#### **4.5.1. O Diagnóstico**

O Diagnóstico é um instrumento simultaneamente sistémico, interpretativo e prospetivo. Assenta na ideia de que para planear é necessário conhecer. O diagnóstico serve exatamente para isso, para conhecer quer problemas, quer potencialidades ou recursos, soluções e constrangimentos. Um diagnóstico bem elaborado, possibilita compreender as necessidades específicas de uma população, explicar o porquê da sua ocorrência e origina soluções novas.

Ainda sobre o diagnóstico, Schiefer *et al.*,(2006), afirmam que se trata de um instrumento que possibilita caracterizar uma situação, detectar uma necessidade, identificar problemas, inventariar recursos e ainda determinar quer os pontos fracos, quer os fortes, bem como, as ameaças e as oportunidades de uma dada unidade de análise, quer se trate de uma situação, de um problema, de um grupo ou organização.

O contexto social e histórico é em si, um desafio à expressão de novas estratégias do conhecimento e, simultaneamente, da intervenção. A atenção centra-se em dois eixos: nas transformações sociais que vão ocorrendo e nos avanços do conhecimento científico sobre a realidade em causa, isto é, as mudanças sociais, políticas, económicas, e tecnológicas em curso desafiam interpretações capazes de procurar intervenções mais adequadas, (Santos e Santos, 2001). Há problemas novos que colocam, claramente, em causa a cidadania, questão esta conducente a uma procura reflexiva de novas estratégias para a ação local.

O diagnóstico social coletivo está diretamente ligado a uma finalidade prática, a de conhecer para agir, isto é, ao estudo e ao conhecimento, associa-se a ação, a intervenção. O diagnóstico social, nunca está acabado, é pois um instrumento aberto que se vai elaborando, constituindo-se como uma unidade de análise e também como uma síntese da situação em estudo. Na verdade, o diagnóstico faculta informação acerca da realidade sobre a qual se quer intervir e transformar (Santos e Santos, 2001). O diagnóstico pode-se fazer de muitas formas e através de vários

métodos. Embora existam muitas teorias para explicar a realidade, dada a complexidade, pelas múltiplas facetas que assume, a utilização de um referencial teórico é imprescindível, para a compreensão e ação nessa mesma realidade, caso contrário a informação acumulada não passa de uma amálgama sem sentido.

Dessa forma, o diagnóstico é uma fase do processo de intervenção social que corresponde à análise da realidade sobre a qual pretendemos intervir, este momento deve gerar uma organização coerente de informações capazes de conduzir a decisões para uma intervenção eficaz.

Há muitas formas de diagnóstico que podem ser usadas em alternativa ou em complementaridade, tais como: a análise de necessidades, a análise do grupo-alvo e a análise de género. Outras tantas técnicas, de igual modo, podem ser usadas na elaboração de um diagnóstico. Dependem diretamente das teorias escolhidas e dos conceitos que lhe estão associados. Se o conceito de participação for considerado um meio e um fim para a intervenção, porque capaz de gerar impactes, recorre-se a metodologias qualitativas assentes em métodos e técnicas participativas. Exemplo dessas metodologias é a facilitação (anteriormente referida) que, por sua vez, recorre a várias técnicas, entre as quais a da visualização<sup>43</sup>, por permitir expressar as ideias de um grupo de forma acessível a todos, favorecendo a compreensão e o diálogo entre os participantes.

O diagnóstico dum concelho, construído através de métodos participativos, contém informação organizada e sistematizada com dimensões de carácter quantitativo e qualitativo. A dimensão qualitativa assume especial importância, uma vez que valoriza o vivido. Dito de outra forma, assume especial significado a relevância que é atribuída aos problemas por quem os vive. Está em causa o sentido da ação ser construído numa perspetiva de “baixo para cima”.

Nesse sentido, para Barbero e Cortés (2006), construir um diagnóstico coletivo pode ser considerado tanto uma operação ao serviço de processos organizativos já iniciados, ou, ser um magnífico pretexto de os iniciar. Para os autores, gerar conhecimento “útil” (definir necessidades e potencialidades) e comprovar a utilidade desse conhecimento através de ações de mudança são magníficos pretextos para desencadear a ação coletiva.

---

<sup>43</sup> A visualização é um método muito útil em projetos de intervenção social. Foca a atenção direta do grupo num item representado por uma afirmação escrita na parede ou num quadro. Apresenta como vantagem nunca se perder nenhuma ideia, ou contributo, de qualquer participante, sustenta a orientação participativa e democrática de todo o processo. Para maior aprofundamento, consultar Schiefer *et al.*, (2006a)



Nesta perspetiva recai a reflexão sobre a política social no contexto europeu, que desde os anos 90 tem vindo a invocar a necessidade de se reequacionarem os seus fundamentos. É impulsionada a rutura com modelos e formas tradicionais de intervir para um contexto de afirmação de políticas sociais ativas criadoras de ações participativas no local.

Dessa forma, ações participativas significam a necessidade de organizar um plano orientador da ação com vista ao futuro, no caso do Programa *Rede Social*, materializadas no designado Plano de Desenvolvimento Social.

#### **4.5.2. O Planeamento**

O Planeamento é um processo que tem como fim estabelecer uma representação da mudança que se quer e das fases necessárias para a conseguir alcançar. Refletir antes de agir, antecipar para prevenir, esclarecer a ação no presente, é iluminar o futuro. Estas regras são essenciais para o desenvolvimento de um mundo em mutação, (Godet, 1985). Na atualidade esta perspetiva de planeamento é muito questionada pela incapacidade de se controlar o futuro com a precisão sugerida.

O conceito de planeamento é controverso, não é clara a sua definição, dado o sentido da sua utilização ser tão diverso. Hoje em dia, o sentido de planeamento recai na regulação que não vai além do médio prazo de um sistema social, considerando que o momento actual é dominado pela incerteza e pela imprevisibilidade.

A intenção de qualquer cientista social foi, sempre, a de ter controlo sobre a mudança, no entanto, este processo, associado à diversidade e à complexidade dos fenómenos dessa mudança, nunca facilitaram essa concretização (Guerra, 2002). Planejar, pode considerar-se uma aplicação da lógica na vontade de transformar o real, Guerra (2001). Saliente-se que o planeamento é considerado como instrumento de mudança, na ação da luta contra a pobreza (um objetivo central do Programa *Rede Social*), nomeadamente, o planeamento social territorializado, como alternativa ao planeamento funcionalista. Isto, porque esse assenta numa lógica interativa, de relação entre os diferentes agentes, contrariamente ao segundo, descendente e hierarquizado. Nesse sentido, o planeamento territorializado incorpora quem o vive (diversidade de género, cor, classe social) através das ações por ele integradas, daí a necessidade de ações estruturais coletivas de organização territorial para se chegar *ao collective*

*self empowerment*, (Henriques, 2006). No caso da política social em análise, o Programa *Rede Social*, está previsto, na sua estrutura, um plano assente numa ação coletiva de negociação e de participação dos atores locais, com vista a guiar a intervenção social em torno de objetivos comuns.

Com efeito, o planeamento é essencialmente um processo que exige que, para além de se conceber o futuro, se estabeleçam os meios para aí chegar, tornando-se necessário identificar as ações que conduzem a esse futuro. Ao planeamento está implícita a decisão, a escolha, objetivos e a forma de os atingir, a produção de resultados, e também a estruturação de linhas estratégicas orientadoras da ação maleáveis e sempre evolutivas.

Na gestão de projetos de intervenção social dois tipos de planeamento acontecem, o planeamento estratégico e o operacional. O estratégico foca-se numa visão e em objetivos de longo e médio prazo, no entanto, assume flexibilidade para se “acomodar” a mudanças que ponham em causa o objetivo geral de longo prazo contido na visão, (Schiefer *et al.*, 2006). Por sua vez, o planeamento operacional tem como principal enfoque o esforço para atingir objetivos limitados, com recursos limitados e num período de tempo limitado.

Importa aprofundar, um pouco mais, os dois níveis de planeamento, uma vez que são estruturantes para qualquer intervenção que se queira, útil, ativa e capaz de um potencial transformador.

### ***O Planeamento Estratégico e Operacional***

Embora não haja uma definição unívoca sobre o conceito de estratégia, uma vez que, hoje em dia, o construto é usado em múltiplos contextos, o que importa reter é que o planeamento estratégico apela a um enfoque, ou seja, a uma atenção aos processo e à flexibilização que os tempos da complexidade exigem. É fundamental que haja uma relação direta entre a estratégia e a intervenção, isto é, com a construção de um modo de fazer, fazendo (Guerra, 2002). Estratégia associa-se a um pensamento condutor, que é capaz de escolher os procedimentos mais eficazes para a concretização de objetivos, para hierarquizar e classificar ações e para diminuir o conflito e produzir consensos (Guerra, 2001).

O planeamento estratégico foi precedido pelo planeamento económico, planeamento social e planeamento integrado, surgido na sequência do reconhecimento da rigidez do planeamento tradicional num mundo global, onde as mudanças acontecem a uma velocidade sem precedentes. O planeamento estratégico pretendeu aperfeiçoar a intervenção social, em virtude da complexificação dessa realidade (Guerra, 2002). É suposto ser um processo estruturador a partir de linhas estratégicas de ação, sempre flexíveis e evolutivas e, ser ainda, um processo sistémico, integrado e o resultado do contributo de várias áreas disciplinares.

Há uma relação de dependência entre o planeamento estratégico e o operacional, uma vez que o primeiro deriva das directrizes fixadas no processo de planeamento estratégico, Schiefer *et al.*, (2006). É no planeamento estratégico, que se encontram definidos os eixos estratégicos centrais para a atuação da organização ou território. É a partir dele que se definem as orientações gerais que, por sua vez, se vão materializar no “plano operacional”, ou “plano de ação”. Assim, ao planeamento operacional cabe a materialização das orientações genéricas, definidas pelo processo de planeamento estratégico, concretizadas através de um plano estruturado e detalhado, com um calendário, recursos humanos e materiais necessários e com responsabilidades distribuídas para realização das ações de um projeto. O processo de planeamento estratégico propõe-se, essencialmente, clarificar a visão e a missão estratégica, obter uma noção clara dos objetivos de um território, grupo, ou organização, antecipando e projectando uma situação futura desejável, de forma concreta e não puramente abstrata. No plano operacional, ou plano de ação, especificam-se as atividades necessárias para a concretização dos resultados, identificam-se os recursos e define-se o tempo para a realização das ações.

O processo de planeamento progride do diagnóstico de uma situação concreta para clarificar os objetivos gerais de uma intervenção, seguindo a mesma estratégia metodológica.

Diagnóstico e planeamento não fazem sentido sem avaliação. Os três fazem parte integrante do mesmo processo. O Programa *Rede Social*, na sua construção, identificou a avaliação como elemento chave para os resultados a alcançar. As políticas assumem mais legitimidade, clareza, qualidade e sustentabilidade, se forem à partida bem estudadas, planeadas, focalizadas e avaliadas, tendendo assim, a ser mais justas e eficientes. Estudo, planeamento e avaliação sistemática subjazem a toda a noção de políticas sociais ativas (Capucha, 2005).

### **4.5.3. A Avaliação**

Quando se fala em avaliação não nos referimos a reflexões espontâneas e intuitivas, mas a processos de ordem técnica que procuram alguma objetividade através da recolha de informação e dados necessários para alcançar resultados válidos, sistemáticos e fiáveis mediante a implementação de métodos e técnicas de avaliação rigorosos, capazes de realizar balanços e análises avaliativas com importância e utilidade para a compreensão dos processos (políticas, programas, projetos, ...) em questão (Alves, 2012).

Na interação com os outros e nas redes que, através dela, se estabelecem, a reflexão é uma constante, reflexão essa que não é mais que uma avaliação sobre nós próprios e sobre os outros. A avaliação científica assenta em processos de pesquisa baseados na objetividade, na recolha de informação pertinente, na utilização de métodos rigorosos capazes de alcançar resultados válidos e fiáveis.

Comparar, corrigir, julgar, medir ou melhorar, são sinónimos de avaliar. Segundo Schiefer *et al.*, (2006:212), “*a avaliação consiste num exame profundo e rigoroso de uma organização, situação projecto ou programa, com o intuito de chegar a um juízo fundamental e racional acerca do seu sucesso*”. Avaliar, é assim, uma análise pormenorizada dos resultados, efeitos e impactes de uma intervenção. Tem como objetivo possíveis correcções e reformulações ou conclusões destinadas a intervenções futuras.

A avaliação não é uma atividade isolada e autosuficiente, mas parte integrante do processo de planeamento de medidas e políticas, nomeadamente de projetos e programas. Ela estrutura-se a partir de mecanismos de auto-controlo que possibilitam conhecer, tanto resultados, como efeitos da intervenção, podendo corrigir, se necessário, as trajetórias inconvenientes. É uma tarefa muito difícil, pela sua complexidade e, também pela enorme oferta de modelos e processos de avaliação disponíveis, (Guerra, 2002). Não existem receitas, isto é, não há uma abordagem única para resolver cada tipo de problema, por isso. Cada processo avaliativo é um caso único e irrepetível.

A avaliação é, sobretudo, um importante elemento de apoio à tomada de decisão, constituindo-se como uma oportunidade de aprendizagem e formação, tão ou mais relevante, quando se trata de políticas públicas (ISS, 2005).

### ***Precedentes e Paradigmas da Avaliação***

As preocupações com a avaliação iniciaram-se no princípio do séc. XX, numa procura pelos especialistas, em obter maior eficácia dos programas sociais. Após a II Guerra Mundial (sobretudo nos Estados Unidos da América) surge uma vaga de desenvolvimento de políticas e programas sociais e, é nesse contexto que a avaliação é considerada como importante, dada a procura de meios mais eficazes e, mais económicos para a intervenção social, (Tavistock Institute, 2003). Ora, com o aparecimento de novas ferramentas políticas para abordar os problemas sociais, foi então, introduzida uma nova prática, a avaliação. No entanto, só a partir da década de 70, essa prática começa a desempenhar um papel relevante, estendendo-se do continente Americano (EUA e Canadá), à Europa (sobretudo Escandinávia e Inglaterra), alargando-se posteriormente à Ásia e à América Latina.

Os anos 60 preconizaram um período de grande desenvolvimento da avaliação, em que se acreditava que os procedimentos científicos dariam respostas claras sobre os erros e os sucessos dos projetos. Trata-se de uma fase em que, através da avaliação, os decisores e técnicos tinham grande segurança na informação recolhida, quanto aos resultados dos seus programas e projetos, todavia, tratava-se de uma avaliação fundamentada em pressupostos que não consideravam as especificidades locais, nomeadamente as sócio-culturais. A década seguinte, de 70, produziu uma nova visão sobre a avaliação, rompendo com o consenso sobre as técnicas anteriormente usadas. Releva a importância da diversidade de olhares sobre os resultados de uma mesma intervenção e as diferentes lógicas de atuação dos diferentes grupos sociais. A tónica passou a pôr-se nos métodos qualitativos e no território geográfico e social. Este modelo centrado no local, conduziu a outras críticas, particularmente de excesso de “localismo”, o que se traduziu num dificultador da generalização e, por consequência, da diminuição do impacto público.

A história da avaliação teve, ainda, uma relação direta com a necessidade de reduzir despesas, o seu crescimento articula-se com os problemas colocados ao financiamento das políticas sociais, sobretudo na forma como o haviam sido até à crise de 1973, com a tomada de consciência da limitação de recursos, designadamente, o abrandamento do crescimento económico, o desemprego estrutural e o envelhecimento da população. Na década de 80, período em que o

Estado-Providência inicia um “aperto” financeiro, a avaliação, é vista como um instrumento de grande necessidade, reforçada pela difusão dos fundos estruturais da União Europeia. É por esta via, que os países do Sul da Europa, incluindo Portugal, a introduzem nos programas e projetos financiados, “obrigando”, a uma maior sofisticação dos meios de análise, quer de recolha, quer de tratamento de dados, isto é, os requisitos das normas reguladoras dos fundos estruturais incrementaram a generalização da avaliação. Dito de outra forma, os avanços no domínio da avaliação tiveram a ver com a maior consciência da utilidade das práticas da avaliação para a formulação de políticas e programas, tendo aí um papel de grande relevo as instâncias de tomada de decisão (cf. Eggers (2002); Europe Commission 2004; Khan (1998); Scriven, (2001); Stame (2001); Widmer (2004).

Voltando um pouco atrás, na década de 70, a avaliação firmou-se como domínio do saber científico e como profissão, tendo dado origem a diferentes modelos do processo de avaliação e também do papel do avaliador nesses processos.

Importa, para melhor contextualizar a avaliação, fazer uma breve referência às grandes correntes filosóficas, ou paradigmas que influenciaram a sua orientação: o positivismo, o construtivismo e o realismo.

O Positivismo como escola de pensamento, cujo objetivo dos cientistas passaria por descobrir regularidades e leis universais de funcionamento de uma sociedade, serviu de base para o desenvolvimento dos modelos econométricos usados na avaliação, especialmente no fornecimento de informação de carácter quantitativo.

O Construtivismo, enquanto escola de pensamento social, defende que só pela construção de teorias, a realidade pode ser explicada, sendo que a realidade é um conjunto de “constructos” (conceitos abstratos) não medíveis. É, pois, nesta perspetiva que os *stakeholders* surgem como a principal fonte de informação para a avaliação, assumindo aí a dimensão qualitativa forte importância.

A escola de pensamento designada por realismo crítico rompe com a posição positivista, e introduz o domínio do possível num mundo aberto e em mudança. Na sua aplicação à avaliação procura perceber os mecanismos relevantes, responsáveis pela mudança política nos diferentes contextos sociais e organizacionais, procura portanto, saber como muda a realidade. Tarefa essa de extrema complexidade.

A validade e a utilidade do conhecimento a produzir são orientados de acordo com a sua “adequação prática”, ou seja, a utilidade e a validade do contributo da produção de conhecimento assenta o seu potencial em práticas de transformação social e de promoção da emancipação social (Henriques, 2003).

Prosseguindo na perspetiva da avaliação realista, recorreremos a dois autores de referência, Pawson e Tilley (1997) que identificam algumas regras essenciais a considerar numa avaliação: saber como, e de que forma, os programas sociais têm potencial de causar mudança; saber como transpor, para além da superfície os *inputs* e *outputs* de um programa; compreender como os mecanismos causais geradores de problemas sociais e comportamentais são removidos, através de alternativas introduzidas num programa social; entender os contextos que ativam os problemas e quais os programas que os podem diminuir; compreender quais os resultados de uma iniciativa e como são produzidos; orientar o pensamento para um padrão que considere o contexto- estrutura- resultados, de forma a desenvolver lições transferíveis e cumulativas a partir da pesquisa; construir um padrão que considere o contexto – estrutura – resultados, implica que o avaliador se comprometa numa relação professor/aprendiz, enquanto fazedor de políticas, num papel de praticante e participante; compreender que os programas estão implementados num mundo permeável e em permanente mudança social e que a efetividade de um programa pode ser subvertida e realçada através de novos contextos e novos poderes causais.

O acompanhamento da história da avaliação, através da construção e desconstrução dos vários paradigmas, facilita a tomada de consciência quer dos riscos, quer das potencialidades da sua utilização (Guerra, 2002). É necessário que a avaliação seja usada de forma adequada, considerando a enorme dificuldade em “prever” e “medir” fenómenos sociais. A reflexão sobre os diferentes paradigmas da avaliação compreende que a avaliação evoluiu para uma dimensão pluralista (métodos, critérios, interesses, perspetivas,...) e assumiu, dentro de um quadro de maior maturidade, a descrença na neutralidade de avaliar.

Outra questão importante que se coloca, “avaliar para quê?”

### ***Avaliar para Quê?***

Na perspectiva de Ferrão (1996) a avaliação, associada a programas, encerra em si uma utilidade em três dimensões: i) instrumental, como melhoria da execução e da gestão, facultando ajustamentos e correções; ii) estratégica, como promotora de uma cultura de diálogo, de aprendizagem coletiva, de co-responsabilização e de partilha; iii) substantiva, como processo cujos resultados para além de corrigir e alterar, permite também sugerir e propor novos programas e projetos, dirigidos a novos, ou outros públicos, com outros, ou novos, objetivos.

De Ketele (1993) encontra outra função na avaliação: permitir fundamentar decisões. Na perspectiva de outros autores, Capucha *et al.*, (2001), a avaliação é um processo cujo contributo, para além de possibilitar informações de relevo para os decisores, deve ir ainda mais longe, na medida em que, concorre para melhorar a qualidade e o conhecimento das intervenções, o auto-conhecimento das instituições, produzir informação sistematizada, reflectir sobre os processos e resultados das intervenções e o desenvolvimento de uma cultura de diálogo. Acrescenta, ainda que a avaliação contém outras potencialidades: reanalisa situações, aprofunda diagnósticos, reorienta e complexifica as linhas estratégicas das intervenções, reformula objetivos e alarga e consolida as bases de sustentação dos processos de mudança social.

A avaliação não é uma ameaça externa e hostil a um projeto, mas, uma oportunidade de aprendizagem na medida em que permite aumentar a capacidade de gestão do próprio projeto, corrigir eventuais erros no decurso de qualquer fase, aumentar a capacidade técnica dos parceiros, aumentar a capacidade técnica das instituições envolvidas, quer no planeamento, quer na implementação e avaliação do projeto, evitar a repetição de erros cometida por outros projetos, estimular a aprendizagem, setorial, transetorial e transnacional, aumentar a capacidade para detectar gerir e minimizar os riscos do projeto, redefinir os objetivos do projeto aquando da ocorrência de mudanças externas, (Schiefer *et al.*, 2006). O processo de avaliar reveste-se de grande exigência e dificuldades várias que passamos a explicitar.

### ***Critérios de Avaliação***

O sucesso de uma avaliação tem uma dependência direta com os critérios encontrados para medir o processo e os resultados. Apesar da diversidade de tipos de avaliação, geralmente,



usam-se seis critérios ou fatores: adequação, pertinência, eficácia, eficiência, equidade, impacte, (Guerra, 2002). Na opinião de outros autores, nomeadamente, Schiefer *et al.*, (2006), os critérios-padrão fundamentais, utilizados em praticamente todos os processos de avaliação, para verificar com segurança o grau de sucesso ou insucesso de um programa ou projeto são cinco: a adequação ou adequabilidade, ou, por vezes, também designada por apropriação (relação das atividades com os objetivos), a eficácia (relação das atividades com os resultados previstos), a eficiência (relaciona os impactes intencionados e os efeitos não intencionados na intervenção), a relevância ou pertinência (relaciona os resultados com as expectativas, nomeadamente do grupo-alvo) e a sustentabilidade (analisa a subsistência, isto é, a continuidade dos efeitos).

A par das perspetivas apresentadas, é necessário confrontar outras bem diferentes para compreender com profundidade o nosso objeto de investigação, particularmente quando se abordam estratégias para a ação.

#### **4.6. INTERVIR SEM MODELO: EIS A QUESTÃO!**

A perspetiva até agora exposta assenta no pressuposto de que a ação eficaz é precedida, organizada, guiada por um modelo. É pensada uma “fórmula” para a ação eficaz, a partir da abstração de formas ideais edificadas em modelos. Trata-se de uma tradição do plano construído antecipadamente, do heroísmo da ação, dos meios e dos fins ou da relação teoria-prática (Jullien, 1998).

A tradição europeia concebe a eficácia a partir de formas ideais, erigidas em modelos que se projetam no mundo. O autor interroga-se sobre se continuamos no esquema da tradição europeia das primeiras clivagens gregas, em que estabelecemos uma fórmula ideal (eidos) que colocamos como fim (telos) e agimos em seguida para a fazer passar nos factos, *“fim, ideal e vontade: os olhos fixos no modelo que concebemos, que projectamos no mundo e do qual fizemos um plano a ser executado, optámos por intervir no mundo e dar forma à realidade. Quanto mais próximos soubermos estar desta forma ideal, tanto mais oportunidades teremos de ser bem-sucedidos”* (Idem, 1996:13). O autor afirma que a ciência, europeia e clássica não é mais *“que um vasto empreendimento de modelização (e desde logo de matematização), cuja técnica, como aplicação prática, transformando materialmente o mundo, veio atestar a eficácia”* (Idem, 1998:16).

O mesmo autor, Jullien (1998), descobre na China, uma outra visão e lógica da eficácia, muito diferente da ocidental. O fim que se procura é previamente definido, no entanto, os meios que permitem encontrá-lo nunca são definidos antecipadamente. Segundo ele, nessa cultura não se criou um mundo de formas ideais como arquétipos ou puras essências a separá-lo da realidade. Todo o real se apresenta como um processo, regulado e contínuo, decorrendo da única interação dos fatores em jogo, ao mesmo tempo, opostos e complementares. A ordem não deriva de um modelo sobre o qual se possa fixar o olhar e se aplica às coisas, ela está contida inteiramente no decurso do real de onde resulta, o “caminho”. O mundo não é um objeto de especulação, não existe de um lado o “conhecimento” e do outro a “ação”.

Na tradição chinesa mais que construir um modelo que serve de norma à ação, a atenção é concentrada no decurso das coisas e no empenho colocado nelas para revelar a coerência e aproveitamento da sua evolução. De acordo com Jullien (1998), no pensamento chinês não se impõe um plano ao mundo, a eficácia apoia-se no potencial da situação. Ela é considerada não através de meios-fins, mas de condicionamentos, em que um resultado é tanto maior quanto mais discreto e menos visado. O fim surge como consequência de um processo, deixa-se acontecer o efeito, ele não é visado, é uma consequência. A isto o autor chama “capital do efeito”. O que está em discussão é o binómio contexto/consequência, ao contrário da visão ocidental tradicional da causa/efeito.

A partir deste pensamento questionamo-nos, se num mundo cada vez mais complexo e imprevisível continua a fazer sentido aplicar a “fórmula”? ela não será mais que uma ilusão do controle da realidade? Na contemporaneidade a “fórmula” é desafiada a toda a hora, a ciência não tem o controle, nem a precisão, de que outrora se convenceu. Pergunta-se: e era necessária e útil? Ainda é possível prever? Que mudanças são necessárias para uma ação transformadora? Faz sentido apartar a emoção da razão? De que forma as emoções expressas através da criatividade e originalidade são um forte fator a considerar na ação de uma rede interorganizacional no âmbito das políticas públicas? Como se pode articular na ação, a arte e a técnica que um pensamento desta natureza pressupõe?

#### **4.7. ARTE E TÉCNICA NA AÇÃO**

Há muitas definições para arte. A arte é uma manifestação emocional de que só os humanos são capazes. A arte sugere criação, originalidade, inovação. É geralmente entendida como atividade humana relacionada com manifestações de ordem estética, com o propósito de estimular a consciência, com um significado único e diferente para cada obra. Realiza-se a partir da percepção das emoções e das ideias do artista. Por sua vez, a técnica remete para eficiência, precisão, sistematização, reflexão, ela visa a concretização na realidade. Não é específica dos humanos, manifesta-se em todos os seres vivos e responde a uma necessidade de sobrevivência. Para Torremorell (2008:34), "*em termos pejorativos, a arte seria convertida em mera improvisação e a técnica em dura insensibilidade*". A arte enquanto manifestação das emoções carece de técnica para um resultado reconhecido.

Cada rede interorganizacional intervém em situações singulares, é constituída por pessoas únicas e insubstituíveis, com um potencial que é necessário descobrir e rentabilizar, com perspectivas e culturas organizacionais específicas. A atenção e o conhecimento de um vasto leque de técnicas para se gerir a ação da rede são pilares fundamentais do processo.

Não há uma "fórmula" para a eficácia da intervenção em forma de rede, o conhecimento de um elevado número de técnicas é de uma grande utilidade por parte de todos os atores do processo. Ou seja, por um lado, é necessário o conhecimento e a aplicação de técnicas, por outro, a necessária criatividade, o que não é nada simples. De acordo com Csikszentmihalyi, *in* Torremorell (2008) uma pessoa não consegue ser criativa numa área em que não tenha sido iniciada. Quer isto dizer que as possibilidades criativas são aumentadas com um bom nível de conhecimentos técnicos. Nesse sentido, na esteira de Marques (2008), os profissionais, além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, devem ser capazes de lidar com situações diversas e complexas, gerir redes de informação e conhecimento e cooperar em contextos organizacionais heterogêneos. De acordo com os "*contextos de ação e de recursos disponíveis, exige-se que o profissional tenha um saber agir que pressupõe capacidades de iniciativa e decisão, de negociação e arbítrio, de fazer escolhas e correr riscos, de reagir a imprevistos, problemas, avarias e "erros", de inovar no quotidiano e de assumir responsabilidades*" (*Idem*, 2008:18).

Um interventor social é um "artista", não gera dependência dos seus seguidores, em vez disso convida para a participação. Não utiliza uma fórmula, é criativo, improvisa, tem uma inteligência

adaptativa e socialmente sincronizada. É uma magia difícil de descrever mas é possível de observar (Wenger, 2009).

A reflexão sobre o processo e resultados da intervenção social é um alicerce para a transformação que a organização em forma de rede visa alcançar. Questiona-se, os atores da rede estão conscientes da complexidade que a intervenção em rede potencia, nomeadamente, da interdependência entre técnica e arte que a ação com potencial transformador exige?

Em síntese, os tempos atuais confrontam-nos com desafios de grande complexidade e mudanças na compreensão dos problemas e nos modos de agir sobre eles, tendo em vista a sua superação. Nesse sentido, é urgente a ação e a inevitável inovação. Vai sendo cada vez mais óbvia a inexistência, escassez ou desadequação das formas de resposta conhecidas.

Assim, nas exigentes condições contemporâneas, a iniciativa local ganha cada vez maior força acompanhada da inovação institucional, capacidade organizacional e das competências técnicas necessárias à mobilização de recursos e em assegurar a integração intersetorial das políticas públicas, para aumentar a capacidade da sociedade responder aos problemas.

O desafio exige repensar os pressupostos e as metodologias para a ação. Está em questão o esforço em combinar a reflexão sobre o vivido entre as comunidades, técnicos, dirigentes, entre outros, e formas de intervenção com potencial transformador. Para além do resultado, está em questão, um processo que foque a orientação da ação futura para a capacitação e desenvolvimento, com vista à coesão territorial, a partir de uma dinâmica de ação própria de cooperação, planeamento participado e contínuo, e partilha de benefícios.

## REFLEXÃO FINAL DE SÍNTESE

O início do séc. XXI remete para uma reflexão profunda sobre grandes transformações a acontecer. As ferramentas conceituais de cariz mais tradicional têm-se mostrado incapazes de conseguir avaliar e intervir na complexidade que caracteriza a contemporaneidade. Vive-se um momento de grandes mudanças, uma delas, a rutura com o paradigma de construção do conhecimento da modernidade. A ciência, no enquadramento desse paradigma, foi anunciada como a descoberta da realidade objetiva, através da aplicação de um método que assentava na regularidade, estabilidade, ordem, quantificação e especialização, negando-se outras formas de conhecimento que não as orientadas pelos princípios epistemológicos da racionalidade. À luz desse paradigma, o conhecimento era feito no mundo, mas não de mundo (Santos 2003), a eficácia era determinada pela independência da ciência do mundo. Este contexto de produção do conhecimento foi influenciador de uma visão em que as emoções não integravam o saber. Ciência e emoção eram vistas como antagónicas.

A ciência do momento, as políticas públicas e os modelos de governação estão em fase de rutura com esse modelo, ao proporem a necessária proximidade com o cidadão, com a inovação e com a valorização de conhecimentos anteriormente considerados rivais. A transição paradigmática para a complexidade valoriza a criatividade, o sentir, o vivido e comunidades científicas não dominadoras.

A distinção entre a ciência e sua aplicação, o pensamento e a prática, a técnica e a arte, já não faz sentido, no contexto da contemporaneidade, caracterizado pela complexidade com dimensões de risco e incerteza que exigem uma observação atenta e constante para uma ação transformadora.

Vive-se num momento de cada vez maior reconhecimento da *indisciplinaridade* (Morin, 2008), do pluralismo metodológico, da perspetiva hologramática, do paradigma hermenêutico da investigação, centrado na interpretação e na qualificação, em que os investigadores são também atores ao utilizarem a sua experiência como um instrumento para a investigação e, se aceita o sentir e a razão como orientadores das práticas científicas. A ciência e o cidadão são co-construtores de um projeto integrador da ciência/mundo. Participação, emoção, indução e “senso comum” (os saberes do quotidiano) convergem para a construção de um desenvolvimento sustentado em ideais da realização pessoal e coletiva do ser humano.

A combinação do património teórico (dedutivo) com o prático (indutivo) assume uma importância crescente no paradigma do conhecimento da complexidade. Várias interrogações se colocam: que metodologias? Que práticas para este processo de envolvimento, participação e compromisso dos atores no seu destino? Uma visão desta natureza constrói-se na liberdade para experimentar e (re)criar metodologias convergentes com as necessidades de ação centradas no ser humano. O desenvolvimento de cada ser humano é o fim último de qualquer investigação e intervenção aos diferentes níveis. Nessa medida a aprendizagem interroga as práticas e as “certezas” das teorias e inscreve a arte neste processo.

Convocou-se, para a compreensão da emergente reconfiguração organizacional da intervenção social no território, o pensamento epistemológico da complexidade, ao fundamentar o questionamento da linearidade, explicar a auto-organização, acompanhar as inúmeras redes de interação que articulam os processos científicos a um mundo global.

Observam-se reconfigurações organizacionais e gestionárias questionadoras de uma visão hierárquica, enquadrada pelas abordagens teóricas clássicas da racionalização. Este quadro acentuou-se com as profundas transformações iniciadas na década de setenta, do séc. XX, e vincadas na década de oitenta do mesmo século. Assim, novos problemas emergem e menor capacidade de intervenção das economias nacionais é observada. Assiste-se a um aumento da incapacidade de regulação das economias nacionais, por seu lado, expostas a dinâmicas e conjunturas incapazes de ser controladas individualmente. Dos modelos emergentes, o de rede, assume visibilidade nas políticas públicas em que novas dinâmicas de intervenção têm sido implementadas, colocando-se as parcerias de diferentes setores (públicos e privadas) a procurar respostas inovadoras no território próximo das populações.

De facto, as mudanças velozes do mundo actual evoluíram para uma necessária reforma do modelo de gestão do Estado. Outra questão se coloca, a medida de política *Rede Social*, é uma ferramenta de gestão útil para potenciar a implementação de um modelo de governança? É notória a exigência, no mundo actual, de uma crescente necessidade em avaliar práticas e os efeitos gerados, ou resultados alcançados pela intervenção.

Nesse sentido, do ponto de vista sociológico, a vigilância crítica em desocultar fenómenos de poder, domínio e controlo na análise de qualquer política pública, assume particular relevância. Desse modo, no contexto atual, assume especial significado a compreensão sobre a

reconfiguração do Estado a que se vem assistindo: um Estado menos interventivo por mero oportunismo? Por escassez de recursos? Um Estado a apostar em práticas coletivas com atores diversos com vista a criar um Estado participativo e relacional?

A opção por modelo de organização reticular implica compreender que fatores são favorecedores de (in)sucesso, para assim, haver uma maior consciência das implicações dessa opção gestonária com todos as vantagens, riscos e perigos que lhes estão inerentes.

Para materializar a problematização teórica produzida ao longo da primeira parte desta investigação, vamos de seguida ao encontro da realidade para se chegar a resultados que respondam à questão central que orientou a investigação.





## **II PARTE - ESTUDO EMPÍRICO: ESTUDO DE CASO NO VALE DO AVE**



## **CAPÍTULO V – O PROGRAMA *REDE SOCIAL*: ESTRUTURA E POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO TERRITORIAL**

Este capítulo discute a matriz estrutural do Programa *Rede Social*, a sua génese, evolução e princípios basilares, relaciona-o com a política europeia para a coesão territorial e termina com o debate sobre os desafios e tendências deste programa e da Europa de futuro.

### **5.1. O PROGRAMA *REDE SOCIAL***

O Programa *Rede Social* é uma política pública que induz a organização da intervenção social a partir de um modelo policêntrico. Importa, pois, compreendê-lo sob várias dimensões, desde a sua génese, evolução, estrutura e princípios, à relação que estabelece com a Europa, no que respeita a tendências e desafios das políticas públicas. Pela centralidade que este Programa assume nesta investigação, justifica-se uma reflexão crítica autónoma para se compreender a expressão da sua influência e das configurações que assume no contexto empírico.

#### **5.1.1. Enquadramento do Programa *Rede Social*: Génese, Evolução, Estrutura e Princípios**

O Programa *Rede Social* nasce num contexto de aplicação e desenvolvimento de novas políticas sociais, as designadas de ativas, implicando essa condição uma mudança dos métodos, nomeadamente no impulso das parcerias locais. Parcerias locais, entendidas enquanto estratégias territorializadas de desenvolvimento social à escala local, enquanto redes de discussão e implementação de projetos (Alves, 2012). Saliente-se, contudo, que o trabalho em parceria não é uma inovação introduzida por este programa. Em Portugal essa prática remonta aos anos sessenta e oitenta do séc. XX.

Para Alves (2012), quer a sociologia, quer outras ciências sociais, constataram que os problemas e os novos desafios que se colocam às sociedades contemporâneas, no contexto do novo enquadramento económico, resultante da crise do modelo designado *Taylorismo e/ou fordismo*, obrigaram os estados a reverem os seus modelos de desenvolvimento.

A adesão de Portugal à União Europeia marcou o reforço do trabalho em parceria, através da importância que lhe foi atribuída pelo poder político. Diversas foram as experiências que

protagonizaram o trabalho assente em parcerias locais, particularmente nas áreas da política social e do emprego, de que se destacam os Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza. A década de noventa foi fértil em medidas de política de carácter social territorializadas, assentes em estruturas participadas por parcerias de organizações e setores diversificados, de que é exemplo em Portugal o Programa *Rede Social*.

A criação do Programa *Rede Social* sofreu uma enorme influência desse modelo de organização, em que se valorizava a cultura de parceria e a ação planeada, a articulação entre a administração pública central e a local e destas com as instituições particulares de solidariedade social, associações de desenvolvimento, misericórdias, redes de voluntários, entre outras.

Esta medida de política pública aparece como um agente potenciador de uma ação que concorre para o desenvolvimento de um Estado Social Ativo, ao surgir como um instrumento potenciador e ativador de sinergias locais<sup>44</sup>.

A legislação inicial (Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de novembro) afirma o Programa como medida de política pública orientada para a procura de maior eficácia e eficiência na mobilização de recursos e reconhece-o em 2006, a partir da sua regulamentação (Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de Junho) como elemento central do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), expressão nacional da Estratégia Europeia para a Inclusão Social.

Afirma-se como uma plataforma de articulação de diferentes parceiros públicos e privados com o objetivo de promover a inclusão e coesões sociais. Existe como um Programa por si próprio, inorgânico e não dotado de recursos próprios, podendo ser entendido como um sistema aberto, que se concretiza de forma única em cada território.

A *Rede Social* emerge como um instrumento de apoio às diversas políticas públicas, foca-se na ação social e tem como prioridade a pobreza e a exclusão social. O princípio da governação é a subsidiariedade, fixando a freguesia, através das “comissões sociais de freguesia” ou “comissões sociais inter-freguesia”, como o veículo participado de *delivery* das políticas e o “Conselho Local de Ação Social” de carácter municipal como o veículo de *policy*.

Constitui-se como uma medida de política pública que estimula a organização do trabalho, através do desenvolvimento da cultura de parceria, da planificação estratégica da intervenção

---

<sup>44</sup> Está em questão um exercício com um enorme grau de complexidade de concretização das políticas públicas ativas entendidas como princípios norteadores da ação do poder político submetidas ao debate público, por isso são públicas e não só políticas. O Estado e sociedade têm um papel de agentes ativos na formulação e implementação das políticas com vista à coesão territorial.

social local, através de um plano estratégico de base concelhia<sup>45</sup>. Apoiar-se numa metodologia de ação participativa e assumir-se como um “fórum de adesão livre”, baseado no princípio de *bottom-up*, em que as organizações são chamadas a partilhar os seus recursos e capacidades de ação. O modelo inicialmente adotado, de “fórum”, teve como propósito limitar a irracionalidade que acontecia, decorrente da fragmentação de estruturas locais, por diferentes medidas de política social pública. Ou seja, aparece como um instrumento que estimula a coesão territorial, consonante com a tendência da política europeia, contrário às práticas, muito frequentes, assentes em sobreposições, irracionalidades e incoerências das políticas setoriais.

No entanto, de acordo com o relatório do “Projeto Rede em Prática” (Godinho e Henriques, s.d.), o modelo de governação da *Rede* sofre de tensões estruturais desde a própria definição e do texto da RCM n.º 197/97, nomeadamente entre: i) a escala territorial do *delivery* e da *policy*; ii) o poder local e as IPSS's; iii) um quadro orientador que valoriza a função de dirigente, nas parcerias e uma legislação que assenta, essencialmente, na mobilização de técnicos.

Às tensões identificadas outras questões são apontadas no mesmo relatório. O quadro normativo, designadamente, o Despacho Normativo (DN) n.º 8/2002, apesar do baixo nível de juridicidade atribuído ao Programa *Rede Social*, constitui-se como fator que reformula a sua carta fundadora, instituindo um modelo preciso de funcionamento. Concomitantemente, o mesmo quadro normativo emerge não só como um instrumento experimental de apoio à implementação da *Rede Social*, mas também como orientador do seu modelo de funcionamento, de uma forma que não foi feita na formulação inicial, criada através da RCM n.º 197/97, como atrás se refere.

A centralidade da *Rede Social* muda da ação social para a “planificação estratégica da intervenção social local” e dilata o seu foco na erradicação da pobreza para a “promoção do desenvolvimento social”, ou seja, “*reforça a função de policy sobre a de delivery e o carácter holístico da intervenção social sobre as práticas sectoriais de ação social*” (Godinho e Henriques, s.d:6).

A metodologia de ação assenta na participação, no entanto, há uma particular preocupação com o trabalho para dentro da *rede* (o seu ambiente interno), perceptível no apoio à qualificação dos recursos humanos, através da dotação de apoios financeiros, ao funcionamento e na definição de *outputs* a mostrar à gestão do Programa. Há uma preocupação complementar em assegurar

---

<sup>45</sup> Envolve atores sociais de diferentes naturezas e áreas de intervenção (rede interorganizacional) ao reconhecer a vitalidade das relações sociais de pequena escala na sociedade portuguesa e a potencialidade que essa representa. A metodologia base para a ação funda-se na participação dos parceiros representantes das organizações, enquanto forma de construção de ações conjuntas e de respeito pelo princípio da transparência.

condições para o bom desempenho de cada *rede*, ao prever que cada uma produzirá vários documentos: atas das reuniões, regulamento interno, diagnóstico social, plano de desenvolvimento social, plano de atividades, relatórios intercalar e final, bem como um dossier contabilístico e financeiro.

De acordo com o mesmo relatório, o princípio *bottom-up* da adesão livre é suplementado por um processo de *top-down* de gestão da candidatura. O fórum é submetido à supervisão da administração central e obrigado à produção de instrumentos, destacando-se três, para o desempenho da *rede*: o diagnóstico social, o plano de desenvolvimento social e o plano de atividades. A *rede* passa a ser um dispositivo de planeamento e execução de políticas públicas participadas.

É relevante a atenção com a prevenção e abrandamento de incoerências e sobreposições das políticas setoriais, reforçada pela preocupação com o desenvolvimento de metodologias que favoreçam a identificação de estratégias e prioridades de base territorial.

Assim, pode dizer-se que a *Rede Social* é um Programa que tem passado por várias fases e enquadra-se numa lógica de inovação das políticas sociais públicas, por sua vez inspiradas na estratégia europeia para o emprego e no método de coordenação aberta. Na conjuntura europeia, vários foram os documentos produzidos em que o território assume, no contexto das políticas estruturais uma redobrada relevância. Essa visão em muito influenciou a estrutura, formulação e implementação desta política pública nacional.

## **5.2. PROGRAMA *REDE SOCIAL* E POLÍTICA EUROPEIA: A POLÍTICA DE COESÃO TERRITORIAL**

Em Portugal, o Programa *Rede Social* foi criado num contexto quer nacional, quer europeu, marcado pela procura de novas formas de resposta pública aos problemas de pobreza e exclusão social. A crise do sistema financeiro internacional, com expressão vincada a partir de 2008 e as implicações daí decorrentes no desenvolvimento de esforços públicos para a sua superação e a conseqüente necessidade de consolidação orçamental no contexto europeu, estão a concorrer para uma maior dificuldade em assegurar o crescimento económico, o emprego e a protecção social, aumentando a necessidade de ampliar esforços na prevenção e erradicação da pobreza.

Para Alves (2012), o abrandamento do crescimento económico, assente na exploração intensiva dos recursos naturais e energéticos, e o aumento da concorrência internacional e interna de cada país, impulsionada, designadamente, por novas áreas de investimento capitalista, muitos territórios e economias locais, confrontam-se com novos e mais graves problemas com repercussões em vários setores da sociedade. São disso exemplo o desemprego generalizado, o crescimento do emprego precário e o aumento do índice de pobreza, a par do agravamento da exclusão social. As economias nacionais, cada vez mais expostas e dependentes de conjunturas económicas internacionais, consubstanciam a procura de respostas a nível local em novas alternativas e em novas dinâmicas de intervenção.

Com efeito, o esforço e a tendência das políticas europeias atribuem importância estratégica ao território, como um fator de enorme relevância para o desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, produziram-se vários instrumentos de que se destacam:

- O Tratado de Lisboa (2007) ao inscrever como prioridade e objetivo da União Europeia a coesão territorial, económica e social no conjunto das políticas públicas, atribui uma nova atualidade às abordagens territorializadas das políticas públicas, expressa, de forma clara, através do seu artigo 3º, onde é enunciado que a União Europeia promove a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-Membros. No seu articulado, associa a coesão territorial ao desenvolvimento harmonioso e à redução de disparidades, entre os níveis de desenvolvimento, entre diferentes regiões e reconhece a necessidade de coordenação, entre as políticas territoriais macroeconómicas e setoriais.

- O Livro Verde da Coesão Territorial Europeia (2008), que conforme o próprio nome, coloca a coesão territorial no limiar para a criação de condições para o desenvolvimento harmonioso em todos os locais, possibilitando, dessa forma, a todos os cidadãos a valorização da identidade de cada território. Este documento dá um contributo significativo para a reflexão sobre a articulação entre intervenções setoriais e territoriais, no sentido em que auxilia os territórios a usarem, da melhor forma os seus ativos e a promoverem abordagens territorialmente integradas no encontro de soluções intersetoriais e de cooperação entre diferentes atores. É um documento que centra a sua produção na melhor cooperação entre os territórios, melhor coordenação entre políticas públicas e na participação alargada de atores, através de parcerias de base territorial.

- O Relatório Barca (2009), produzido por Fabrizio Barca "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*",

formula os princípios da política de coesão europeia e recomenda uma reforma generalizada a partir de dez pilares base.

Realça o documento que a política de coesão é um pilar central do processo de integração europeia. Reforça a relevância da dimensão territorial, no conjunto das políticas públicas, com vista a assegurar a mobilização integral de recursos para o rendimento e o crescimento económico (eficiência económica) e o combate à pobreza e exclusão social. Defende uma abordagem “*place-based*” do desenvolvimento na Europa, como a mais pertinente para assegurar, a todos, os seus lugares, a oportunidade de mobilizarem o seu potencial, independentemente do lugar onde se vive. Por outras palavras, pretende que sejam criadas condições, em todas as localidades da Europa, para a realização dos objetivos da União Europeia.

Nesse sentido, o mesmo documento, considera apropriada uma abordagem que assegure a oportunidade de mobilizar, em qualquer lugar europeu, o seu potencial, a fim de garantir a inclusão social, cumprindo, dessa forma, a tarefa da Europa de gerar intervenções e instituições económicas adaptadas ao contexto local. O que está em causa, é “*agir para a mudança institucional na ‘totalidade das localidades’ e não apenas nas unidades territoriais associadas à incidência particular de alguns problemas (‘regiões-problema’)*”, (Godinho e Henriques, s.d:4).

Neste âmbito, acrescente-se, ainda, que trabalhos recentes produzidos no âmbito da OCDE apontam, também, para a urgência em se evoluir para formas de governança local. O propósito é assegurar a integração territorial de políticas e a capacidade organizativa, de base local, à oportunidade de se construírem respostas coerentes e eficazes, para se enfrentar a crise do contexto contemporâneo. Refira-se, nesse sentido, a título de exemplo, o relatório “*Breaking Out of the Silos: Doing More With Less*”.

O reconhecimento da importância da dimensão da coesão territorial, na construção europeia, tem favorecido a proliferação de redes gestoras de políticas públicas ancoradas no território, com forte incidência no setor social, de que é exemplo em Portugal o Programa *Rede Social*.

A coesão territorial tem uma amplitude que não se limita às políticas regionais, envolve também, os efeitos no território das políticas macroeconómicas e setoriais, a articulação multinível e intersetorial.

Equaciona-se uma mudança de paradigma, que compreenda as relações entre a sociedade e território, as políticas públicas e a relação entre os atores. A expressão dos problemas de



competitividade, emprego e inclusão social, tem manifestações que dependem dos contextos em que ocorrem (*context-dependency*), pressupondo a construção de respostas únicas em cada território.

Competitividade, emprego e inclusão social, são eixos estratégicos para o desenvolvimento da Europa, que dependem de formas de governança multi-nível e intersetorial, para a integração territorial de políticas e da capacidade local de iniciativa e de organização de gerar respostas únicas, em cada território, que assegurem a coerência dessas especificidades e a sinergia potencial na articulação entre os diferentes domínios de política pública (Henriques, 2009; OCDE, 2009).

O Programa *Rede Social* expressa, em Portugal, uma linha de força, orientadora da Europa, no reforço da territorialização da intervenção social.

### **5.3. TENDÊNCIAS E DESAFIOS DO PROGRAMA *REDE SOCIAL* E DA EUROPA DO FUTURO**

O contexto atual é propenso para a recriação de novas formas de governança, territorialmente ancoradas. Essa visão funda-se na tendência da política europeia de investir na coesão territorial, para o alcance de um desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, estão em causa enormes desafios no âmbito das políticas públicas: i) assegurar a coerência entre políticas macroeconómicas e setoriais, com implicações territoriais e políticas territoriais, ii) criação de formas de governança que assegurem respostas específicas em cada unidade territorial (multi-nível, integração territorial, etc), iii) criação das condições institucionais e organizacionais locais, que favoreçam a ação estratégica, a criação de soluções organizativas, competências técnicas e organizacionais, apropriadas à construção de respostas em cada local (unidade territorial), tais como, acesso a informação relevante, produção de conhecimento adequado ao contexto, desenvolvimento de competências, etc. (Godinho e Henriques, s.d.).

A ideia fundamental para o futuro, é a de se construir um pensamento reticular, capaz de conjugar níveis, setores e atores no contexto local, com vista à construção de um Estado e sociedade interdependentes. Imprescindível a este pensamento, o uso de registos críticos, necessários a uma vigilância do processo de desocultação dos fenómenos de poder e controlo presentes nas relações sociais, muitas vezes invisíveis no discurso e na ação.

O desafio do momento coloca-se em saber de que forma a política pública portuguesa, *Rede Social*, contribui efetivamente para a construção de um modelo de governança sustentado e ancorado no território e concretiza a tendência das políticas europeias para a coesão social.

## **CAPÍTULO VI – REDES NO TERRITÓRIO: DINÂMICAS E IDENTIDADES**

O Programa *Rede Social*, como atrás se refere, insere-se no paradigma das políticas públicas assentes num modelo de governação estruturado numa base de integração territorial. A operacionalização do Programa e as manifestações do trabalho da *Rede Social* estão muito dependentes dos contextos territoriais onde ocorrem, quer concelhios, quer supraconcelhios. Nesse sentido, neste ponto, apresenta-se informação qualitativa e quantitativa que permita conhecer e compreender as principais dimensões que caracterizam e identificam os territórios em análise: os concelhos de Vizela e de Vila Nova de Famalicão, no contexto da sub-região onde se inserem, NUT III do Ave.

A *Rede Social*, enquanto política pública orientada para a ação territorial, encontra dois níveis de ação, o concelhio e o supraconcelhio. Este último, materializado nas plataformas territoriais supraconcelhias<sup>46</sup>, coincidentes com o mapa geográfico das NUT III, teve como objetivo reforçar a organização dos recursos e o planeamento das respostas e equipamentos sociais, a uma escala mais ampla que o concelho. Essas plataformas são estruturas que se centram na discussão e concertação produzida em torno das potencialidades e problemáticas identificadas pelos Conselhos Locais de Ação Social, de nível concelhio.

O presente Quadro de Estratégia Comum: Europa 2020, orienta as candidaturas a projetos numa base supramunicipal. A principal ideia assenta no pressuposto de que o aumento de escala, do nível concelhio, para o nível supra, gera vantagem, ao permitir partilhar recursos. Nesse sentido, é relevante o conhecimento de dimensões chave que permitam caracterizar o território supraconcelhio, onde se inserem os concelhos em análise, nesta investigação, uma vez que um dos seus nós analíticos visa conhecer a dinâmica societal do território, enquanto categoria com especificidades que permitam descobrir diferenças geradoras de novas e melhores formas de intervir.

### **6. 1. O CONTEXTO TERRITORIAL DO VALE DO AVE**

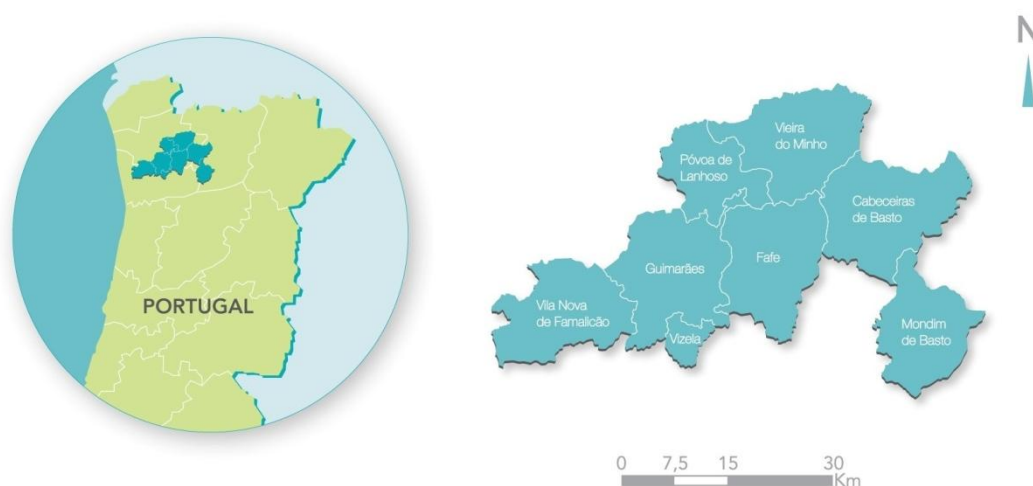
A Região do Ave (Unidade Territorial, nos termos do Decreto-Lei 68/2008 de 14 de Abril) é constituída por 8 Municípios, Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Pova de

---

<sup>46</sup> Legislação de suporte: Lei 115/2006 de 14 de Junho, Decreto-Lei 68/2008 de 14 de Abril, Lei 75/2013 de 12 de Setembro.

Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela, que no seu conjunto, representam uma superfície de 1 453 Km<sup>2</sup><sup>47</sup>.

**Figura 5 - Posicionamento Geográfico da NUT III Ave**



Fonte: Mapas de Portugal, 2012

Trata-se de região situada no noroeste de Portugal (*cf.* fig. 5), é considerada como um território extremamente dinâmico e produtivo, um dos motores da economia nacional, não obstante as elevadas taxas de desemprego associadas à concorrência das economias emergentes. Consequência desse processo tem sido o aumento significativo do desemprego, sobretudo de trabalhadores sem qualificações académicas e profissionais (Abreu e Rocha, 2012).

Este território apresenta um acentuado dinamismo cultural, desportivo e associativo que tem vindo a criar grandes centros de atividade cultural de caráter popular e erudito, de grande prestígio internacional, de que foi expoente máximo o evento Guimarães Capital Europeia da Cultura em 2012.

A implementação das indústrias criativas e culturais tem funcionado como incentivadora de outros setores, nomeadamente dos transportes e logística, comércio e serviços. É de notar que o setor cultural e criativo gera potencial na regeneração económica e social das cidades, contribuindo para o rejuvenescimento, requalificação urbana, competitividade e atração de emprego.

O Território do Ave é criador de redes de relações e de intervenção sobre o desenvolvimento económico e social, para o qual contribuem, enquanto fator de diferenciação territorial, as boas acessibilidades, eixos rodoviários, ferroviários, aéreos e marítimos, todos facilitadores do acesso e circulação rápida ao território.

### **6.1.1. Demografia<sup>48</sup>**

A população do Vale do Ave é de 425 411 habitantes, correspondendo a 4, 24% da população do continente e de 11,53% da população da região norte. A distribuição da população na região é assimétrica, destacando-se pelo seu peso relativo, os concelhos de Guimarães e Vila Nova de Famalicão, com 37,2% e 31,5%, respetivamente.

No último período intercensitário (2001-2011), a Região do Norte estabilizou a sua população residente. No território do Ave registou-se a mesma tendência, embora com um decréscimo populacional de 0,2%, ao contrário das décadas anteriores.

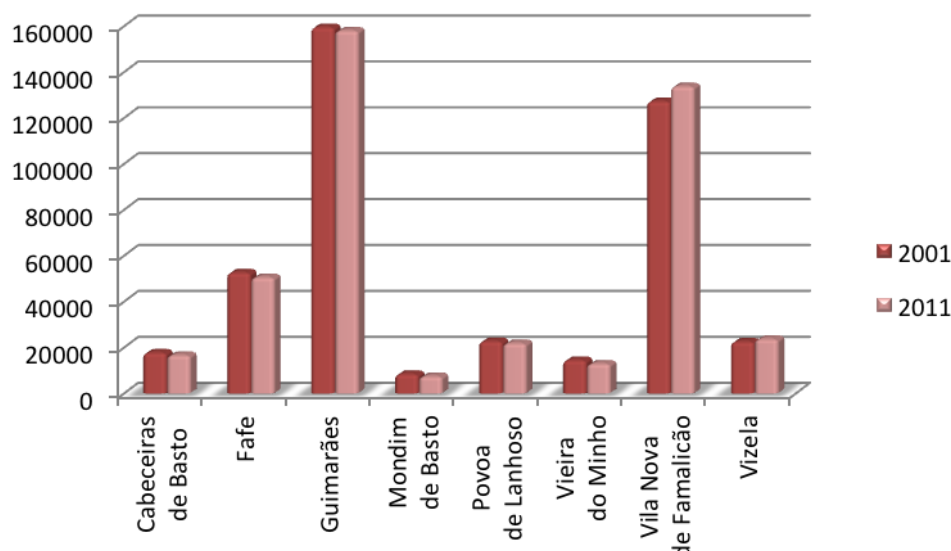
Verifica-se o envelhecimento da população residente. Mesmo assim, a região do Ave regista uma população mais jovem e menos envelhecida do que Portugal e a região do Norte. Em 2011 Portugal apresentava 15% da população do grupo etário mais jovem (0-14 anos) e 19% da população com idade superior ou igual a 56 anos, valores comparados com os 15,8% e 14,8%, respetivamente, verificados na região do Ave. Esta região apresentava 69,4% de residentes em idade ativa (15-64 anos), valor superior ao verificado na Região Norte, 67,7% e em Portugal, 65,9%. Dos concelhos alvo deste estudo de caso, Vizela, apresenta a maior proporção nesta faixa etária com 71,8%, como na que respeita aos jovens, com 16,8%. É o concelho mais jovem do Ave. Com valores próximos aos deste concelho apresentam-se Guimarães e Vila Nova de Famalicão. Os concelhos com decréscimos populacionais mais acentuados são Mondim de Basto e Vieira do Minho, sendo aqueles que apresentavam percentagens mais elevadas de residentes com idade superior a 65 anos.

A análise dos dados permite projetar duas tendências: o envelhecimento da população e a concentração nos dois maiores pólos populacionais Vila Nova de Famalicão e Guimarães (Abreu e Rocha, 2013).

---

<sup>48</sup> Dados censos definitivos 2011

Figura 6 - População Residente por Concelho



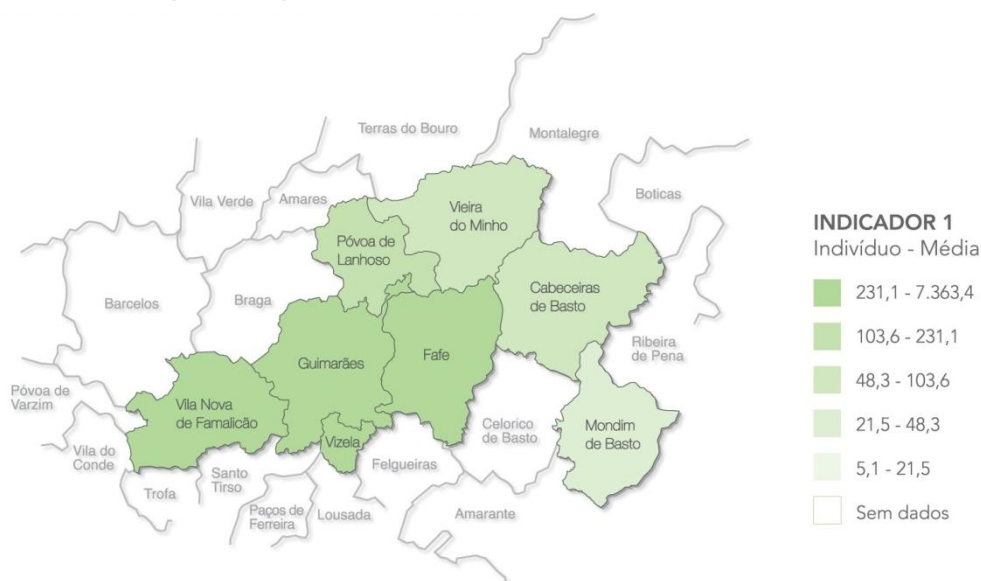
Fonte: INE/PORDATA)

A análise da fig.6 permite perceber que dos concelhos do território do Ave, Vila Nova de Famalicão e Vizela, são os únicos que aumentaram, embora ligeiramente, a população residente, o que traduz a existência em ambos de uma dinâmica atrativa para a população.

### ***Densidade Populacional por Concelho***

A Distribuição da população da NUT III Ave (cf. fig. 7) é notoriamente assimétrica, distinguem-se dois blocos populacionais: Guimarães, Fafe, Vila Nova de Famalicão e Vizela, o bloco de maior densidade populacional. É de sublinhar que Vizela, apesar de ser o território, em termos de área geográfica, significativamente mais pequeno, apresenta uma elevada densidade populacional comparado com outros de muito maior área. Os restantes concelhos, Póvoa de Lanhoso, Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto e Vieira do Minho, inserem-se num grupo com menor densidade. A significativa variação da densidade populacional aumenta de este para oeste, o que revela um território com diferentes realidades entre si.

**Figura 7 - Densidade Populacional por Concelho**



2011

Fonte: INE/ PORDATA

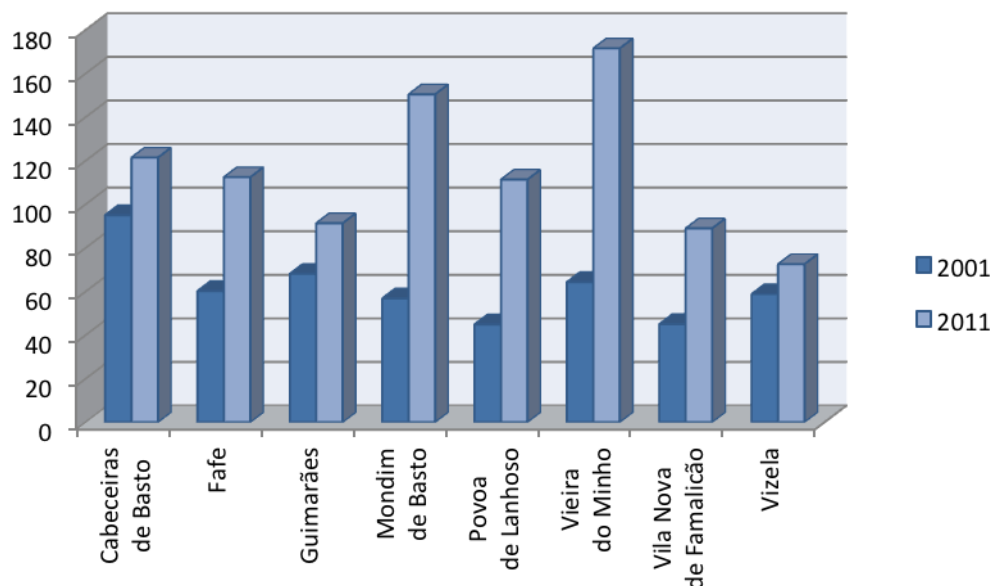
### ***Índice de Envelhecimento por Concelho***

Vizela e Vila Nova de Famalicão, como pode confirmar-se pela fig.8, são os dois concelhos do Ave com menor índice de envelhecimento. Fator relevante para alavancar processos de coesão territorial.

O concelho de Famalicão é aquele em que a tendência de envelhecimento da população é menor, ao evidenciar taxas de natalidade mais elevadas e maiores fluxos de mão-de-obra em idade ativa. Trata-se de um concelho onde o decréscimo da população jovem é menor, 9,8%, na faixa etária dos 0-14 anos e 19,4% na dos 15-25 anos, comparada com a média do território do Ave de 18% e 23,5%, respetivamente.

A população com mais de 65 anos aumentou em todos os concelhos, verificando-se o fenómeno do duplo envelhecimento da população, por um lado, o aumento da população idosa na sua esperança de vida, por outro, a redução da população jovem. Apesar do registo da tendência do aumento da proporção de idosos, os valores referentes ao território do Ave são mais reduzidos, se os compararmos com a média nacional e o interior do país.

Figura 8 – Índice de Envelhecimento por Concelho



Fonte:

INE/PORDATA

Em termos prospetivos, a população da Região do Ave para 2025 prevê uma redução da proporção de residentes em idade ativa (15-64 anos), em simultâneo com o aumento proporcional da população idosa (mais 65 anos), sendo, ainda, de esperar a redução, em termos relativos, da população jovem (idades inferiores aos 15 anos).

### 6.1.2. Economia

Uma maior disponibilidade de trabalhadores no território poderá aumentar a eficiência económica e o rendimento. Na verdade, constata-se uma aparente correlação positiva entre densidade populacional e rendimento. Os concelhos de Famalicão e Guimarães são os mais populosos e os que apresentam maiores níveis de rendimento coletável *per capita*, em sede de IRS, o equivalente a 70,8% e 67,8%, respetivamente da média de Portugal. O concelho de Vizela apresenta um valor mais baixo, situado nos 52% (INE, 2010).



### ***Principais atividades económicas e comércio externo***

Na Europa, e Portugal não é exceção, verifica-se uma estrutura da economia dominada pelo crescente aumento do setor dos serviços. Em Portugal, tem vindo a registar-se uma alteração significativa do padrão de especialização da indústria transformadora, novos setores de incorporação tecnológica ganharam peso e uma dinâmica de crescimento emergiu, de que se salienta, o setor automóvel e componentes, eletrónica, energia e novas tecnologias. Fala-se de um novo paradigma de especialização da economia nacional, mais intensivo em atividades do setor terciário.

O território do Ave assume um peso significativo, no que respeita às indústrias transformadoras e à atividade exportadora das suas empresas (Abreu e Rocha, 2012).

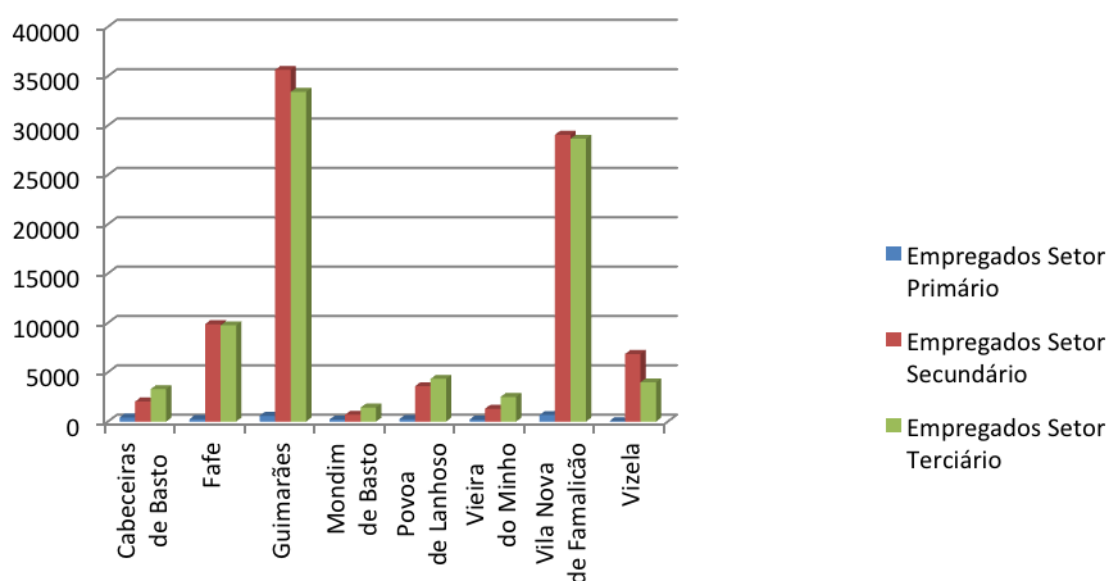
A orientação exportadora do território do Ave é bastante superior à verificada para a região Norte. Refira-se a título de exemplo que, em 2010, as exportações representavam cerca de 51,5% do valor do PIB do território do Ave, comparativamente com os 27% da região norte. O saldo da balança comercial foi sempre positivo durante a última década, ou seja, as exportações cobriram o valor das importações. Este resultado acontece pela mão-de-obra intensiva executada em indústrias leves, tais como, o vestuário, o calçado, os têxteis e o couro.

O tecido produtivo do território do Ave é maioritariamente constituído por micro e pequenas empresas, com uma matriz de especialização heterogénea. O número de pessoas ao serviço nas empresas predomina nas indústrias transformadoras, comércio por grosso e a retalho, a reparação de veículos automóveis e motociclos, a construção e as atividades de saúde humana e o apoio social (Abreu e Rocha, 2012).

A fig. 9, abaixo apresentada, mostra a quase inexistência do setor primário, no que respeita ao contributo para a empregabilidade da sub-região, em todos os concelhos, sem exceção. O setor secundário assume lugar de destaque, não fosse o vale do Ave reconhecido pela sua tradição na produção, sobretudo de têxtil e de calçado.

Relativamente aos concelhos em análise, em Vila Nova de Famalicão, verifica-se uma proximidade entre o setor dos serviços e o setor secundário. Em Vizela, há uma maior diferença, entre os dois setores, destacando-se o setor secundário face ao terciário.

**Figura 9 - População Empregada por Setor de Atividade Económica por Concelho**



Fonte: INE/PORDATA

### 6.1.3. Matriz SWOT: Contexto Territorial do Ave

Em jeito de breve síntese, sistematiza-se a informação recolhida através da análise dos Relatórios: i) Pacto Territorial para a Empregabilidade do Ave: Diagnóstico, Estratégia e Ação (2012), Pacto para a Empregabilidade do Ave (2013) ii) Programa Territorial de Desenvolvimento do Ave (PTD do Ave 2015), numa matriz SWOT sobre o Vale do Ave.

**Tabela 2 - Matriz SWOT – Vale do Ave**

Pontos Fracos	Pontos Fortes
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Indicadores do PIB “per capita” e da produtividade do Ave são inferiores aos da Região Norte.</li> <li>-Elevada taxa de desemprego, associadas à concorrência das economias emergentes. Afeta sobretudo a população sem qualificações (académicas e profissionais) e jovens licenciados, devido ao contexto de crise económica de encerramento de empresas e serviços.</li> <li>- Níveis de escolarização e qualificação muito baixo, apesar do investimento no aumento da</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiência industrial e elevada intensidade exportadora.</li> <li>- Dinâmica demográfica, o Ave permanece como a sub-região mais jovem do país, mesmo com o aumento em todos os concelhos da população com idade superior a 65 anos.</li> <li>- Especialização económica em bens transacionáveis potencia o conhecimento do mercado internacional, independentemente do tipo de bens que exporta.</li> <li>- Tendência para o crescimento do número de</li> </ul>

escolaridade da população.

- Baixa qualificação dos empresários.

- Perfil de trabalho na indústria transformadora pouco atrativo para a população mais jovem.

- Fraco desempenho do mercado de trabalho, marcado pelo aumento do desemprego estrutural.

- Incidência do desemprego de risco, nomeadamente jovens, indivíduos com poucas qualificações e adultos com mais de 55 anos.

- Fraca articulação entre as necessidades do território, o mercado de trabalho, e o sistema de educação e formação.

- Duplo envelhecimento em todos os concelhos, com o aumento da população com mais de 65 anos e decréscimo da população jovem, com idade até aos 24 anos.

- Baixa articulação entre agentes económicos: agências de viagem, operadores turísticos, alojamentos, restauração e entidades gestoras de recursos humanos.

- Défices de coesão intraterritorial e de articulação entre os Municípios do Ave, sobretudo os do interior.

- Défices de acessibilidades às zonas periféricas dos concelhos.

- Débil situação financeira de alguns municípios.

- Baixa produtividade do trabalho e predomínio de mão-de-obra pouco qualificada e escolarizada.

- Défices ecológicos em algumas zonas naturais.

- Défice de articulação entre as empresas e as instituições de ensino superior, a par da ainda deficiente penetração das tecnologias ambientais nas empresas.

- Predomínio de microempresas e PME's de fraca capacidade inovadora e forte monoespecialização.

- Setores industriais com forte abertura ao exterior

jovens a frequentar os sistemas de qualificação profissional.

- O Ave dispõe de uma rede de comunicação eficiente, a nível rodoviário, ferroviário, aéreo e marítimo, facilitando o acesso rápido a todo o território, à região norte e às saídas do comércio internacional.

- Indústrias transformadoras com forte representatividade, nomeadamente o setor têxtil e do vestuário, o calçado, as cutelarias, a metalomecânica, a indústria alimentar e do mobiliário.

- Valorização dos recursos endógenos agrícolas.

- Dinâmicas assinaláveis de animação e qualificação nos principais centros urbanos a nível cultural, desportivo e associativo. Implementação de indústrias criativas e culturais, com significativo contributo para a regeneração económica e social das cidades.

- Diversidade de oferta turística nas áreas: histórico-cultural, turismo de natureza, turismo de saúde e bem-estar, gastronomia e vinhos.

- Rede de Universidades, Institutos Politécnicos, Centros Tecnológicos que favorecem a qualificação dos jovens e uma relação de proximidade com a estrutura produtiva do Ave.

- Acessibilidade aos centros de produção de I&D e conhecimento.

- Património histórico edificado (UNESCO) Guimarães.

- Desenvolvimento de processos de participação social (Programa *Rede Social*) em todos os Municípios.

- Potencial organizacional e institucional para construir cooperação intermunicipal geradora de governação supramunicipal.

<p>ainda com significativa perda de competitividade e consequente destruição do emprego em setores de monoespecialização setorial, com impactes sociais crescentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Emergência de graves situações de exclusão no território, nomeadamente no âmbito das dependências.</li> <li>- N° significativo de famílias com baixos salários e rendimento inferior à média nacional, não obstante índices de poder de compra elevado nos principais centros urbanos, nomeadamente Vila Nova de Famalicão e Guimarães.</li> </ul>	
<b>Ameaças</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificação do processo de liberalização do comércio internacional nos setores de especialização do Ave.</li> <li>- Dinâmica de emigração da população jovem qualificada, para outras regiões e países mais ricos, geradora de condições desfavorecedoras da fixação de recursos humanos qualificados.</li> <li>- Perspetivas de desvalorização do capital humano, em virtude do desemprego de longa duração.</li> <li>- Dificuldade de reintegração económica e social dos grupos de risco dado o prolongamento da crise.</li> <li>- Falência de empresas e desemprego, sem perspetivas de reintegração no mercado de trabalho.</li> <li>- Estratégias empresariais menos qualificadas abaladas pelo valor acrescentado dos países emergentes com impactos na destruição do emprego.</li> <li>- Remunerações abaixo do valor de mercado de jovens qualificados em razão da elevada taxa de desemprego.</li> <li>- Êxodo rural com a consequente diminuição da população na atividade agrícola, agro-pecuária e florestal e o envelhecimento da população do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperação da confiança e do consumo nos principais parceiros europeus.</li> <li>- Reforço da organização a nível supraconcelhio (escala – NUT III - Ave) com impacte nas dinâmicas económica e sociais do território.</li> <li>- Reforço da articulação entre o sistema científico e tecnológico das empresas.</li> <li>- Maior consciência da importância da articulação entre atores/setores, nomeadamente da educação e formação e o setor empresarial.</li> <li>- Abertura empresarial para participar em redes de inovação e projetos integrados de desenvolvimento.</li> <li>- Potencial económico da utilização sustentável do património histórico, cultural e artístico do território.</li> <li>- Potencial da rede de transportes nacional e internacional.</li> <li>- Desenvolvimento de atividades desportivas e de lazer ligadas à natureza e ao desporto de aventura.</li> <li>- Potencial do Ave-Park e Universidade do Minho ao serviço dos municípios.</li> <li>- Organização de grandes grupos económicos mundiais em regime de <i>outsourcing</i>.</li> </ul>

<p>setor.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise dos sistemas de proteção social.</li> <li>- Constrangimentos financeiros colocados às autarquias poderão inviabilizar o reforço da intervenção e superação dos problemas das instituições locais.</li> <li>- Insuficiente articulação entre instituições e fragilidades ao nível das intervenções ambientais.</li> <li>- Frágil articulação interinstitucional ao nível do emprego-formação-educação.</li> <li>- Frágil territorialização das intervenções.</li> <li>- Possibilidade de repulsa do turismo se associada a imagem de uma região caótica e degradada.</li> </ul>	<p>Possibilidades de participação nas suas cadeias de valor em domínios de crescente excelência e <i>Know-how</i> adquirido.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proximidade aos centros de produção de I&amp;D e conhecimento.</li> <li>- Abertura das empresas para participar em redes de inovação e projetos integrados de desenvolvimento.</li> </ul>
---	---

Complementa-se a matriz swot apresentada com a visão de Silva (2013), sobre a região do Ave. Assim, essa sub-região, face à situação nacional, apresenta uma base económica com maior resistência, considerando a diversidade económica, o importante peso exportador e o saldo exterior positivo. Porém, sofre com os efeitos da crise profunda e prolongada centrada no emprego e outras causas estruturais. As perspetivas que Silva (2013) apresenta, quanto à evolução económica e social do Ave, assentam, sobretudo, na incerteza acentuada da conjuntura para o biénio de 2014/15, provocada por fragilidade da procura interna, face ao risco de nova queda do rendimento das famílias e do emprego, expectativas internacionais de recuperação ainda instáveis, risco do reforço das políticas restritivas em 2015, dificuldade de financiamento às empresas e faseamento do impacte no novo quadro de referência dos fundos europeus. Os maiores riscos identificados por Silva (2013) são, sobretudo, as quebras nas redes de subcontratação, esgotamento das almofadas de amortecimento social, dificuldade em fixar/atrainir mão-de-obra qualificada, acentuar das fraturas sociais, desemprego de longa duração e dificuldades de regresso ao mercado de trabalho e o crescimento de novas formas de pobreza.

Por sua vez, os desafios mais exigentes da região são a valorização do seu potencial atrativo para o investimento, parcerias para o emprego e para a qualificação, valorização da economia solidária, revitalização da *Rede Social* e dos seus pólos de emergência para a inclusão, potenciar as relações local *vs* regional e a eficácia na utilização dos fundos estruturais.

Depois de breve caracterização e análise prospetiva da sub-região do Ave, iremos de seguida aprofundar outras dimensões de análise sobre os concelhos deste estudo de caso, Vila Nova de Famalicão e Vizela, com vista à melhor compreensão de dinâmicas específicas, eventualmente, influenciadoras de resultados da organização da intervenção social em forma de rede.

#### **6.1.4. O Município de Vila Nova de Famalicão**

O município de Vila Nova de Famalicão situa-se no distrito de Braga, na parte mais oeste da NUT III Ave. Foi criado em 1835, através do desmembramento de Barcelos e elevado a cidade, em 1985.

O quadro abaixo apresenta um conjunto de indicadores que permitem uma caracterização genérica do concelho de Vila Nova de Famalicão.

**Tabela 3 - Caracterização do Concelho de Vila Nova de Famalicão**

Área	201,6 Km <sup>2</sup>
População residente	133 832
Densidade populacional (hab/Km <sup>2</sup> )	663,8
Varição populacional 2001-2011 (%)	4,9
Índice de envelhecimento	89,0
Abandono escolar (%)	1,3
Principal atividade económica	Setor secundário
Índice de poder de compra (indicador <i>per capita</i> )	82,4 (Portugal 100)
Taxa de desemprego (%)	14,48*
Beneficiários de RSI (% face à pop. residente)	2,9
Nº de equipamentos/respostas sociais (pessoas idosas, com deficiência, crianças e jovens em risco)	85

Fontes/entidades: INE/PORDATA, IEFP, Afonso e Aires (2013)

\*Valor obtido a partir da população desempregada em Agosto de 2013 e população ativa em 2011

Administrativamente, Famalicão divide-se em 38 freguesias (de acordo com a recente organização administrativa), contribui com 31,5% para a população do Vale do Ave, ao ser o

segundo concelho mais populoso da sub-região. A densidade populacional de 663,9 hab./ Km<sup>2</sup> é cerca de 17% superior à verificada em 1991, situada em 566,607hab.Km<sup>2</sup>. É um dos concelhos do Ave, e dos poucos a nível nacional, que registou crescimento populacional, entre o período censitário de 2001 e 2011. No que respeita à dinâmica populacional, o concelho apresentou uma tendência de crescimento, de cerca de 18%, entre os períodos censitários de 1981 a 2001, invertendo-se a tendência no último censo, em 2011, em que se verifica uma retração de 4% visível no decréscimo de nascimentos.

O setor secundário, que caracteriza a economia concelhia, assenta, sobretudo, na indústria transformadora, onde estão inseridas as indústrias alimentares, os têxteis e a fabricação de borracha. Famalicão é o município mais exportador da Região Norte, representa quase 40% das exportações da região. Refira-se que a indústria do vestuário e do têxtil correspondem a 61% do total da atividade nas indústrias transformadoras localizadas no Ave. Os setores do têxtil e do vestuário representaram cerca de 10% das exportações totais de Portugal; 19% do emprego da indústria transformadora; 8% do volume de negócios e 8% da produção desta indústria.

Em Famalicão, os indicadores de abandono escolar dão mostras de significativa descida, em consequência do investimento das políticas educativas neste domínio. Por seu lado, a taxa de população beneficiária do RSI é consonante com a média nacional. Regista-se um valor de 2,9% relativamente aos residentes, mesmo considerando as últimas alterações legislativas que diminuem o acesso a esta medida de política. Os equipamentos e respostas sociais demonstram uma dinâmica associativa considerável da sociedade civil, no que respeita à captação de recursos. Famalicão é um município, à semelhança do que caracteriza o país na atualidade, com indicadores de depressão, marcados pelo decréscimo da natalidade, aumento da população idosa, desemprego elevado, sobretudo o feminino. No entanto, apresenta uma dinâmica económica com potencial visível na vitalidade produtiva das indústrias transformadoras sediadas no concelho e no volume de exportações.

O concelho de Vila Nova de Famalicão assume um perfil de território industrial e urbano de crescente modernização e diversificação industrial, que o tem afirmado particularmente no âmbito económico (Afonso e Aires, 2013).

### 6.1.5. O Município de Vizela

Vizela é um município e cidade do distrito de Braga, desde a publicação da Lei nº 63/98, de 1 de Setembro. É constituído a partir de 7 freguesias anteriormente pertencentes aos municípios de Guimarães, Lousada e Felgueiras.

O quadro seguinte apresenta um conjunto de indicadores que permitem uma caracterização genérica do concelho.

**Tabela 4 - Caracterização do Concelho de Vizela**

Área	24,7 Km <sup>2</sup>
População residente	23,736
Densidade populacional (hab/Km <sup>2</sup> )	961,0
Variação populacional 2001-2011 (%)	5,0
Índice de envelhecimento	72,6
Abandono escolar (%)	1,2
Principal atividade económica	Setor secundário
Índice de poder de compra (indicador <i>per capita</i> )	65,6 (Portugal 100)
Taxa de desemprego (%)	11,38*
Beneficiários de RSI (% face à pop. residente)	1,6
Nº de equipamentos/respostas sociais (pessoas idosas, com deficiência, crianças e jovens em risco)	10

Fontes/entidades: INE/PORDATA, IEFP, Afonso e Aires (2013)

\*Valor obtido a partir da população desempregada em Agosto de 2013 e população ativa em 2011

O concelho de Vizela, em termos territoriais, ocupa uma pequena área. Pelo contrário, apresenta uma elevada densidade populacional, face ao número de residentes por Km<sup>2</sup>. Regista um acréscimo de 5% de população face aos censos de 2001, no entanto, significativamente inferior ao registado em 2001 (12, 9%). Trata-se de concelho que contribui com 5,6% para a população do Vale do Ave. É curioso observar que apesar da sua, já referida, reduzida dimensão geográfica, é o quarto concelho mais populoso deste território. É também, o concelho do Ave que apresenta



o valor mais elevado de população ativa, 71,8% (proporção mais alta para a taxa de residentes com idade inferior a 14 anos e taxa mais baixa de residentes com idade superior a 65 anos) e o mais jovem deste território (Abreu e Rocha, 2012).

O município de Vizela, à semelhança da tendência nacional e europeia, confronta-se com o fenómeno do duplo envelhecimento da população, por um lado, o aumento da esperança de vida e, por outro, a diminuição de nascimentos, embora continue a ter mais população jovem que idosa. Em 1991, um quarto da população pertencia ao grupo etário mais jovem (0-14 anos), enquanto o grupo etário dos mais idosos (com 65 ou mais anos) situava-se nos 7%. Em 2011, o grupo etário mais jovem (0-14 anos) baixou, significativamente, para o valor correspondente a 16,8% da população residente, por sua vez, a população com 65 ou mais anos cresceu para 11,5% (Diagnóstico Social – Plano de Desenvolvimento Social – Vizela, 2010-2015).

É um concelho com alguns sinais de vitalidade no que respeita ao desemprego, sobretudo o de curta duração, e em fixar pessoas no território, ao ser quase uma exceção, a nível nacional, no que respeita ao aumento da população residente.

Vizela, comparativamente a Vila Nova de Famalicão, apresenta um número de beneficiários do RSI significativamente mais baixo, 1,6%, ou seja, menos 1,3%. O abandono escolar apresenta valores idênticos a Vila Nova de Famalicão, tendo vindo a baixar significativamente fruto do investimento das políticas educativas, ao longo das últimas décadas. Quanto aos equipamentos sociais, apresenta valores inferiores, proporcionalmente, a Vila Nova de Famalicão, considerando a população residente e o número de equipamentos. Parte da explicação pode estar no facto de Vizela ser concelho nem há duas décadas, não havendo tempo para desenvolver maior dinâmica associativa. Por fim, interessa referir que o setor secundário, enquanto principal setor de atividade, nomeadamente a indústria do calçado, tem indiciado mostras de resiliência potenciando condições para se gerar dinâmica económica, nomeadamente através da criação de emprego.

Vizela caracteriza-se por uma forte presença industrial, especialmente no ramo têxtil e calçado, cuja produção tem sido orientada, sobretudo, para o mercado externo.

## 6.2. CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS REDES

A legislação que institucionaliza e regulamenta o Programa *Rede Social* prevê a participação de um largo espectro de organizações nas *redes*, para além das obrigatórias (Câmaras Municipais e Segurança Social local). Nesse sentido, interessa analisar a dimensão formal, exposta na composição efetiva dos órgãos das duas *redes* em estudo, com vista à desocultação de processos e dinâmicas, expressivos dos ambientes internos, com impacte no funcionamento das *redes*.

### 6.2.1. Composição do Núcleo Executivo do Conselho Local de Ação Social: Vila Nova de Famalicão e Vizela

O núcleo executivo assume-se com a função operativa do CLAS que é apresentado no ponto seguinte (6.2.2). Importa conhecer e analisar a sua composição, para além dos parceiros obrigatórios (Segurança Social e Câmara Municipal).

Tabela 5 – Composição dos Núcleos Executivos dos CLAS de Vila Nova de Famalicão e de Vizela

Tipo de Instituições	Vila Nova de Famalicão		Vizela	
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
IPSS's Misericórdias e outras associações humanitárias	1	14	2	40
Serviços Públicos	5 (saúde, Câmara*, Seg. Social, C.Emprego)	72	2 (Câmara, Seg. Social)	40
Outras estruturas de parceria (CPCJ)	1	14		
Associações culturais e representativas da população	0		0	
Associações empresariais	0		1	20
Escolas e centros de Formação privados	0			
Total	7	100%	5	100%

\*2 representantes da Câmara Municipal (um obrigatório, representado pela divisão da ação social, outro representa o setor da educação através da divisão municipal da educação).

Observa-se que a dimensão dos núcleos executivos é proporcional à dimensão do CLAS, isto é, o CLAS com maior número de *nós* tem um núcleo executivo, igualmente, em maior número (cf. tabela nº 5).

A perspetiva que sobressai deste modelo organizacional para a intervenção social, em ambas as *redes*, é a nula participação de associações culturais e representativas da população neste órgão. As instituições do Estado, na tradição de um estado interventor, são as que apresentam um maior peso, quando o número de parceiros ou de *nós* da *rede* é mais elevado. O mesmo não se verifica na *rede* com menor número de *nós*, em que a presença do Estado é marcada, só, pelos parceiros obrigatórios.

É relevante destacar a presença de, pelo menos, uma IPSS 's, Misericórdia e outras associações humanitárias, nos dois núcleos executivos. Saliente-se, também, a participação do centro de emprego, num dos núcleos executivos e de associação empresarial, noutra, sinal da importância atribuída à economia, numa região onde o desemprego assume valores elevados, de acordo com a média nacional, em consequência da deslocalização de empresas e falência doutras, numa região tradicionalmente industrializada.

A leitura dos dados indicia o lugar atribuído à economia e ao emprego, para o alcance de resultados transformadores no território. Há sinais da construção de uma relação de interdependência entre os setores económico e social tradicionalmente separados.

### **6.2.2. Composição do Conselho Local de Ação Social: Vila Nova de Famalicão e Vizela**

O CLAS constitui-se como órgão de representação mais alargado da *Rede Social*, tem a missão de articular e planear projetos e ações dos parceiros, públicos e privados, que o compõem.

**Tabela 6 - Composição dos CLAS**

Tipo de Instituições	Vila Nova de Famalicão		Vizela	
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
1- IPSS's Misericórdias e outras associações humanitárias	80	46.5	10	22.72
2- Serviços Públicos	22	12.8	6	13.64
3- Juntas de freguesia	47	27.3	7	15.91
4- Associações de desenvolvimento culturais, ambientais, recreativas, desportivas e representativas da população	7	4.1	11	25
5- Estruturas de parceria (projetos, CPCJ,...)	1	0.5	1	2.27
6- Associações empresariais)	2	1	1	2.27
7-Escolas e centros de Formação privados	13	7.8	5	11.36
8- Personalidades e personalidades da comunidade (lei 115/2006, art 21/ 2 b)	0	0	3	6.82
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>100%</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>

Os dados em análise permitem destacar que a dimensão do CLAS, isto é, o número de parceiros, tem uma relação proporcional com o número de habitantes, área geográfica, dinâmica associativa e económica do território. As Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e outras associações humanitárias, tradicionalmente, orientadas para o setor social, assumem expressão de relevo. Os serviços públicos desconcentrados da administração central assumem, igualmente, destaque no CLAS, com a presença representativa dos serviços da saúde e os Agrupamentos de Escolas.

Pelo contrário, apesar de estarmos numa zona de tradição empresarial de grande expressão, não há empresas de orientação especificamente mercantil, nem associações representativas de patrões, nem associações representativas de trabalhadores, a integrar qualquer um dos CLAS. Estes dados merecem algumas considerações. A primeira é que, para as *redes sociais*, o desenvolvimento prevalece numa perspetiva setorial. Uma vez que se trata de *redes sociais*,

chamam ao processo, os parceiros da área ou afins. Observa-se o tradicional fechamento no setor, o que traduz um grande espaço para explorar, quanto à construção sustentada, da superação da organização tradicional, atores/setores, o alcance da rede para a coesão territorial.

As associações de desenvolvimento cultural, ambiental, recreativo, desportivo e representativas da população assumem lugares diferentes nas duas *redes*. Na *rede* de maior dimensão em *nós* (Vila Nova de Famalicão) apresentam menor representação, que na *rede* de menor dimensão (Vizela). Este dado indicia, como atrás se refere o tradicional fechamento no setores, embora já se vejam sinais de abertura.

A presença universal, nos CLAS, de todas as juntas de freguesia dos concelhos é uma evidência empírica. A leitura deste dado constitui um indício do caminho que as juntas de freguesia, representantes do poder local ao nível micro, estão a percorrer, quanto ao seu papel na intervenção social. Por oposição, a justiça não aparece com qualquer representatividade, significando a sua tradicional distância das questões que dizem respeito ao desenvolvimento dos territórios onde os tribunais atuam.

Uma outra dimensão a destacar, num dos CLAS, é o recurso à figura da legislação “personalidades da comunidade” configurando-se dessa forma, a oportunidade de criar uma rede não só interorganizacional. No entanto, essa representação não deixa de ser institucional, ao ser concretizada somente por párocos da Igreja Católica reveladora da força dessa religião na zona.

Observa-se na composição dos CLAS algumas semelhanças, assinalando-se, com especial relevância, em ambos, a representação das organizações da sociedade civil, indicando uma tendência para as transformações em torno do papel do Estado. Desse modo, as novas formas de ação estatal, práticas e processos de governação participam, juntamente com o Estado e o aparelho institucional, organizações, associações de carácter social e cultural e especialistas em diversos domínios (Sarmento, Marques e Ferreira, 2008). É consensual que as profundas transformações, ocorridas nas últimas décadas, na economia e sociedade globalizada expliquem as mudanças operadas ao nível da administração do Estado. A dinâmica da sociedade cria transformações profundas entre si e o Estado, gerando um movimento de (re) configurações na gestão pública surgindo a parceria local, como parte integrante da reestruturação dos padrões de governança europeia (Geddes, 2000).

O que se verifica em Portugal é um processo semelhante ao processo a ocorrer na Europa. A parceria é vista como a solução para resolver problemas enfrentados pelo Estado. Encontra novas soluções para os problemas de uma política complexa, partilha riscos e constrói confiança entre vários públicos e setores da comunidade. Configura-se a tendência para um modelo, designado por Governança em rede, isto é, um movimento para lá do Estado público burocrático, uma mais avançada reinvenção de governo (Ball e Juneman, 2012).

A tendência para um modelo de gestão organizacional, configurado na parceria entre organizações dos setores público e privado não lucrativo, parece não ter condições para recuar em Portugal. A leitura dos dados configura um modelo de intervenção social, suportado numa rede interorganizacional, ao não haver lugar à representação de grupos não organizados da população detentores de problemas, nem de personalidades da comunidade, à exceção de párocos na rede de Vizela, como já referimos.

Para além da composição qualitativa dos CLAS, configuradora de um modelo de governação em rede interorganizacional de políticas públicas, observam-se duas redes com diferenças quantitativas de *nós* muito significativas, mais do triplo entre si (*cf.* tabela 6).

Nesse sentido, no capítulo seguinte, iremos analisar a conexão entre os *nós*, através do método da Análise de Redes Sociais (ARS). O número de *nós* não é suficiente para que uma rede se desenvolva, além de crescer (mudança quantitativa) é relevante que a rede se desenvolva (mudança qualitativa), ou seja, promova mudanças relacionais mais do que crescer em número de *nós* (Franco, 2008).

## **CAPÍTULO VII - A REDE RELACIONAL ENTRE OS ATORES: CONEXÕES E CONFIGURAÇÕES**

Um dos *nós* analíticos deste estudo centra-se na compreensão das conexões e configurações da dinâmica relacional, gerada entre os atores das *redes* interorganizacionais de políticas públicas dos concelhos de Vila Nova de Famalicão e de Vizela, enquanto dimensão sociológica para a compreensão da influência relacional no modelo reticular.

Para a compreensão mais aprofundada da dimensão relacional entre os atores recorreremos à análise de redes sociais<sup>49</sup>, por se tratar de uma abordagem que estuda as ligações relacionais entre atores sociais. A ARS, permite compreender o processo de interação que estrutura a ação coletiva das organizações que integram as duas *redes* interorganizacionais de políticas públicas.

### **7.1. A ANÁLISE DE REDES SOCIAIS**

A ARS, também denominada por análise estrutural, estuda as relações sociais específicas entre vários elementos: pessoas, grupos, organizações, entre outros. Centra-se no campo das relações e não nos atributos dos atores (Silva, *et al.*, 2013). Recuero (2006) acrescenta que a ARS procura a compreensão de estruturas sociais, através de padrões de conexão entre indivíduos, surgidos no meio sociológico, anteriormente à “ciência das redes”. A análise estrutural de redes em ciências sociais permite, i) a compreensão das relações entre os atores, individuais ou coletivos, ii) é um esquema de inteligibilidade do social iii) um método de análise suportado em quadros conceituais, teorias e modelos que privilegiam as relações entre atores sociais, Lemieux e Ouimet (2008).

A ARS é a modelação das relações num determinado sistema, não sendo possível efetuar-la, sem a delimitação prática do número de atores do sistema em análise (Soczka, 2005). Analisa o conjunto das relações entre atores para conhecer dinâmicas de poder, influência, interesse, etc. Isto é, permite explicar as relações entre entidades sociais, padrões e implicações dessas relações, baseada na assunção da sua importância entre as unidades que interagem. Refira-se que as relações numa rede têm uma densidade variável, uns atores ocupam posições mais

---

<sup>49</sup> ARS, ou SNA, da expressão inglesa *Social Network Analysis*

centrais que outros, a distância que os separa é maior ou menor. Nesse sentido, há teorias que permitem explicar estes fenómenos e que servem de guia em análise estrutural de redes sociais. Assim, o foco e o padrão das relações requerem um conjunto de métodos e de análise concetual, diferente da estatística e da análise de dados tradicional (Wasserman e Faust, 1994).

A ARS resulta em grande medida da teoria dos grafos. Na década de 50, o interesse na aplicação de técnicas quantitativas pela sociologia e a antropologia, deu lugar a que a linguagem matemática da teoria dos grafos fosse apropriada pelos cientistas sociais, para a ajuda na compreensão dos dados obtidos em estudos etnográficos (Newman, *et al.*, 2006, *in* Rodrigues, 2009).

Um grafo é a representação de uma rede constituída por nós e arestas que conectam esses nós. A teoria dos grafos é uma parte da matemática aplicada que se dedica ao estudo das propriedades dos diferentes tipos de grafos. Quando aplicada às ciências sociais, os pontos representam os atores e as linhas as suas relações. As ferramentas e métricas, baseadas na matemática da teoria dos grafos, aplicam-se na análise estrutural de redes, independentemente do tipo de nós ou do motivo para a conexão. A teoria dos grafos serve para calcular distâncias sociais, força dos laços, pressupor densidades da rede, etc (Recuero, 2006).

Podem fazer-se duas abordagens distintas das propriedades de uma rede, a abordagem estrutural, mais aplicada do ponto de vista sociológico, incide sobre as características das ligações entre os atores de um sistema<sup>50</sup>, e as abordagens que visam os atributos de cada ator da rede, historicamente mais próxima da psicologia (Soczka, 2005).

Em jeito de breve síntese, a análise estrutural de redes nasce de estudos fortemente empíricos. A proposta dessa abordagem é perceber os grupos de indivíduos conectados como uma rede social. A partir dos teoremas dos grafos extraem-se propriedades estruturais e funcionais da observação empírica (Recuero, 2009).

Assim, a ARS é uma ferramenta que pode ser aplicada em diversos campos de estudo, quer se trate da sociologia, psicologia, antropologia, serviço social, ciência política, economia ou ciências da comunicação, pois contém o potencial de permitir analisar as redes de apoio ao indivíduo, as interconexões entre empresas, o capital social, as redes de política, entre muitas outras aplicações e funcionalidades. Deste ponto de vista, é uma ferramenta designada,

---

<sup>50</sup> A perspetiva assumida nesta investigação



tradicionalmente, de interdisciplinar que permite desocultar processos sociais que, aparentemente, podem nada ter de comum entre si. Para Lemieux e Ouimet (2008), a ARS diz respeito à forma das relações sociais entre atores sociais.

### **7.1.1. Teorias com Impacte Empírico na Análise de Redes Sociais**

De acordo com Lemieux e Ouimet (2008), uma teoria com impacte empírico assenta num conjunto de diferentes níveis de generalidade, ligados entre si, podendo aquelas que se situam nos níveis inferiores de generalidade ser testadas empiricamente.

Assim, recorremos a duas que aparecem com maior evidência empírica neste contexto: a teoria dos laços fracos e laços fortes de Granovetter, (1973, 1983) e a teoria dos buracos estruturais, de Burt (1992). Cada uma destas teorias apresenta preposições gerais e proposições mais particulares que daí resultam. As proposições particulares *fornecem explicações para as configurações que as relações entre os atores adquirem* (Lemieux e Ouimet, 2008:52).

Nesse sentido, a primeira, publicada por Granovetter em 1973 e uma década mais tarde, por si revisitada, é hoje ainda muito reconhecida. Postula esta teoria, que os laços fortes são aqueles que unem o indivíduo a familiares próximos e amigos. Por sua vez, os laços fracos ou frouxos são aqueles que o ligam a “conhecidos”, parentes afastados, antigos colegas de turma, vizinhos, entre outros. A operacionalização desta teoria permite compreender, entre outras dimensões, que se dedica mais tempo e que há mais intimidade e maior intensionalidade emocional nas relações de laços fortes, que nas de laços fracos.

Cada uma destas relações, de laços fortes e de fracos, gera configurações diferentes na rede. Nas redes de laços fortes há uma tendência para o fechamento sobre si e para a estagnação. Acrescentam pouco valor à criação de novas ideias, conhecimentos e recursos. Por seu lado, as redes de laços fracos têm maior tendência para se abrirem ao exterior e é aí que reside a força dos laços fracos, discutida por Granovetter (1973, 1983), ao afirmar que os laços fracos servem para lançar pontes de informação entre atores, que favorecem a descoberta de oportunidades. Exemplo paradigmático da aplicação desta teoria é a procura de emprego.

A teoria dos buracos estruturais (Burt, 1992) é uma perspetiva teórica alternativa. Esta postula que as redes são estruturas sociais abertas geradoras de vantagem a partir da habilidade dos

atores em se posicionarem estrategicamente para criar oportunidades. O buraco estrutural acontece quando há ausência de relação direta entre dois contactos de um determinado ator.

Para o autor, os buracos estruturais não existem nos grupos constituídos, onde predominam os laços fortes, encontram-se sim nos grupos de laços fracos, por constituírem ligações fracas ou ausência de conexões diretas entre os atores. O autor distingue os buracos estruturais encontrados no ambiente interno e os que existem no ambiente externo. Os buracos do ambiente externo trazem vantagens a um ator que enfrente situações de conflito e/ou competição, pelo contrário, os buracos no ambiente interno representam um prejuízo, pois indicam falhas de cooperação interna.

Pessoas e organizações que tendem a agir como pontes estruturais, por outras palavras, a ver nos “buracos” uma oportunidade, tendem também a aceder a informação privilegiada, a aprender mais rápido e assim a criar mais inovações e oportunidades.

Cada uma destas teorias é estruturante na análise de redes. Possuem, em comum, o facto de serem teorias que explicam as relações entre atores, por oposição às teorias assentes nos determinantes da ação, isto é, nos atributos dos atores, a saber: finalidades, crenças e construção dos referentes que atribuem um sentido à sua ação. A ideia fundamental e transversal, acerca das teorias de relações, baseia-se no facto das explicações se fazerem pela relação que os atores mantêm entre si e não por outros quaisquer fatores.

### **7.1.2. A Sociometria na Análise de Redes Sociais**

O grande impulso da Análise de Redes Sociais deve-se a Moreno, a partir dos pressupostos da sociometria por si criada. Na sua obra de referência *Who shall survive*, publicada em 1934, trabalhou com os primeiros gráficos sociométricos, tentando, de forma organizada, quantificar interações e avaliar o seu impacto no grupo, além de criar boa parte das principais definições que hoje regem a análise de redes sociais, assim como o conceito de sociograma (Recuero, 2006)<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> O trabalho de Moreno, pela profundidade das suas raízes empíricas, é citado quer pelos estudiosos da análise de redes sociais, quer pelos estudiosos das redes (Recuero, 2006). Para outros atores (Silva, *et al.*, 2013), a invenção das técnicas sociométricas de Moreno lançaram as bases para a análise de redes sociais.

Nesse sentido, para Parlebas (1992), a sociometria pode ser vista enquanto, i) um método de pesquisa experimental que procura explorar a estrutura sócio-afetiva dos grupos, as relações interpessoais e a dinâmica relacional, ii) uma ferramenta de intervenção psicossociológica, na medida em que favorece a participação dos indivíduos nas decisões que afetarão a sua vida em grupo, iii) um corpo de conhecimentos sobre dinâmica de grupos, de onde emergem as relações entre o indivíduo e o sistema social.

O surgimento da abordagem sobre redes sociais é confundido com o surgimento dos estudos sociométricos (uma abordagem mais matemática do estudo das redes e uma vertente da teoria dos grafos). É com a sociometria que a imagem da rede começa a ser aplicada à sociedade.

Trata-se de método que articula géneros, na investigação, tradicionalmente opostos: quantitativo e qualitativo e dá suporte empírico a teorias que anteriormente foram apresentadas. Para se compreender a configuração e a dinâmica da relação entre os atores das redes em análise, optamos por esta metodologia de investigação, uma vez que, se trata de método que permite analisar um dos *nós* centrais desta investigação, a dinâmica relacional entre os atores das duas *redes* em estudo, através de imagens.

O caminho de uma análise de redes sociais, parte de uma sociomatriz, representável por um sociograma, cuja estrutura se traduz num modelo matemático (grafo, dígrafo, hipergrafo,...) *“Uma sociomatriz é um conjunto de relações entre atores sociais pertencentes a um mesmo conjunto ou grupo, em que cada elemento de cada vector-linha, ou vetor-coluna expressa uma quantidade indicativa da qualidade ou quantidade dessa relação”* (Soczka, 2005:85). Os sociogramas são modelos de representação de uma rede social, geralmente feita através de um grafo, em que as conexões são linhas e os atores pontos ou *nós*. Isto é, são formas de representar os dados observados sobre a rede social numa configuração esquemática.

Para a análise dos sociogramas, a teoria dos grafos oferece um arsenal de conceitos, teorias e algoritmos, facultando a criação de representações gráficas que permitem, ao visualizar, a rede interpretá-la. Por outras palavras, a utilização da teoria dos grafos em análises de redes sociais deve-se à sua capacidade de representação e simultaneamente à sua simplicidade. Nesse sentido, *“Um grafo é um conjunto de nós interligados total ou parcialmente por linhas. No caso das redes sociais, um grafo é um modelo das ligações dirigidas ou não-dirigidas entre cada par de atores do sistema, representados por nós (ou vértices), sendo as relações representadas*

*entre eles pelas linhas (ou arcos, no caso de um arco direccional) que ligam os nós”* (Soczka, 2005:85). Muito simplesmente, um grafo é constituído por *nós* ou atores, e linhas que estabelecem o conjunto das relações num desenho multidimensional que apresenta de forma evidente a configuração da rede.

A sociometria, apesar de ter sido criada por Moreno há quase um século (década de 30, do séc. XX) mantém a sua atualidade, pelo facto de conseguir apresentar, de forma clara, as preferências individuais dos atores, agregando-as, para formarem uma configuração coletiva. Ela esclarece a rede de interações e coloca em evidência a configuração do grupo, clivagens, coesão, sub-grupos, etc. Apresenta uma radiografia sócio-afetiva dos grupos, desoculta as cadeias de interdependência que ligam os atores e permite detetar as redes relacionais.

### **7.1.3. Ferramentas na Abordagem de Redes Sociais**

A análise de redes e a ciência das redes baseiam-se em premissas desenvolvidas por teóricos, referenciados por uma ou outra abordagem e de ferramentas de análise desenvolvidas através dos anos (Recuero, 2006). Nesse sentido, é necessário esclarecer algumas construções concetuais e metodológicas para o desenvolvimento desta investigação, no que respeita à análise da rede relacional entre os atores coletivos.

#### ***Recolha e Análise de Dados***

As técnicas de recolha de dados relacionais podem ser várias, desde a análise documental; à observação direta das interações entre os atores; ao questionário, que permite em simultâneo recolher dados relacionais e atributos dos atores; à entrevista, que permite obter informação adicional, que não seria possível só a partir do questionário, nomeadamente, informação qualitativa sobre o funcionamento de um grupo ou organização. No caso desta investigação, optou-se pelo questionário. É de salientar que técnicas de recolha de dados, em análise estrutural, não têm registado grande evolução. Não se verifica o mesmo com os métodos de análise, por outras palavras, uma grande quantidade de métodos tem-se vindo a desenvolver nesta área do conhecimento (Lemieux e Ouimet, 2008).

No que respeita à análise de dados desta investigação, optamos pela ferramenta criada recentemente, designada NODEXL, desenvolvida pela Microsoft Social Media Research Foundation <sup>52</sup>(Cf. cap I).

### ***Representação da Rede: o Sociograma***<sup>53</sup>

O instrumento que esteve na base da recolha de informação pela sociometria designa-se por sociograma e constitui a primeira *estratégia* para penetrar na estrutura do grupo (Silva, *et al.*, 2013).

Os sociogramas são modos ou formas de representação de uma rede social, geralmente através de um grafo onde as conexões são linhas e os atores são pontos, como se tem vindo a referir. São formas de representar uma rede social de forma gráfica e apresentar os dados observados (Recuero, 2006). O sociograma permite a formação de um mapa com as escolhas, interações e relações entre os membros de um grupo, explicando, na perspetiva de Moreno, o que é invisível.

#### **7.1.4. Unidades de Análise na Abordagem de Redes Sociais**

A seguir apresentam-se algumas das principais unidades de análise consideradas pelos estudiosos da análise de redes sociais.

#### ***Atores***

Numa rede social, os atores podem ser indivíduos instituições ou grupos. São representados pelos *nós*, os quais são interconectados pelas arestas que o investigador decidir considerar. Cores e formas de nós podem também indicar atribuições particulares de cada ator na rede (Recuero, 2006). Ou seja, propriedades visuais atribuídas a cada *nó* indicam especificidades de cada ator na rede, através do tamanho, cor, opacidade, visibilidade, entre outras. De forma semelhante, as linhas de conexão entre *nós* também podem ter atributos visuais, como sejam a cor e espessura.

---

<sup>52</sup> <http://nodexl.codeplex.com>. O tratamento matemático de dados será reduzido ao mínimo, uma vez que a presente investigação não é em matemática, mas em sociologia.

<sup>53</sup> Forma gráfica de apresentarmos a rede relacional dos atores das *Redes Interorganizacionais* em estudo (Vila Nova de Famalicão e Vizela).

## **Conexões**

As conexões são a unidade de análise mais utilizada em redes sociais, ao explicarem as relações entre atores. Saber quais as conexões entre os atores é uma das primeiras questões que surge, ao analisar-se uma rede social. As conexões, geralmente, envolvem dados relacionais, podem ser direcionadas ou não direcionadas, criando grafos em conformidade. São representadas pelas linhas dos grafos e sua qualidade (que tipo de conexão) devendo ser definida pelo pesquisador (Recuero, 2006). Para Lemieux e Ouimet (2008), conexão é a relação direta ou indireta entre dois atores, o caminho ou cadeia que compreende mais que uma relação.

### **7.1.5. Propriedades das Redes**

As propriedades das redes são os elementos mais formais que auxiliam na percepção de determinadas características mais amplas de uma rede social. Estas propriedades formais estão presentes na análise de redes sociais e em estudos de teoria das redes (Recuero, 2006). A caracterização da rede pode ser feita mediante duas perspectivas, i) focar o interesse na posição de determinados vértices e no papel que assumem dentro da estrutura global da rede (medidas de centralidade), ii) olhar para a rede globalmente, procurar encontrar medidas agregadas que sumariam algumas propriedades da rede (medidas de densidade), (Rodrigues, 2009).

### ***Métricas da Rede: Medidas de Centralidade***

Uma das métricas com maior importância para caracterizar uma rede são as de centralidade, como atrás se refere. Estas medidas são as mais usadas e permitem analisar a rede, quer no seu conjunto, quer a título individual, gerando diversos resultados (Silva, *et al.*, 2013). Permitem medir a importância relativa de cada um dos *nós*, dentro da estrutura da rede (Rodrigues, 2009). A popularidade de um determinado *nó* está geralmente associada ao quão central ele é para uma determinada rede (Recuero, 2006).

Para Lemieux e Ouimet (2008), a centralidade é uma dimensão de análise importante de uma rede, ao permitir comparar e especificar a posição dos atores na rede. Pode ser medida através de três categorias, a saber: grau (*degree*), proximidade (*closeness*) e intermediariedade (*betweenness*).

Optamos nesta investigação pelas medidas de centralidade para a análise das duas *redes*, considerando que o Programa *Rede Social* na sua génese constitui-se como uma rede interorganizacional de base territorial, “forçando” as organizações a saírem de si próprias, a construírem pontes para a negociação e partilha, uma linguagem comum e a convergência na direção de objetivos partilhados sobre um mesmo território. No pressuposto que só com cooperação, articulação, integração e participação é possível superar a setorialização necessária para o alcance de resultados transformadores no espaço onde vivem as pessoas.

Nesse sentido, as medidas de centralidade permitem obter informação sobre a posição das organizações na rede. Facilitam a compreensão do que está a acontecer quanto à dinâmica relacional gerada entre si. Este processo de cooperação interorganizacional é um pilar para a construção de projetos e resultados comuns. Um território onde as organizações não exercem a sua capacidade de participação na sociedade, através de altos níveis de cooperação, constitui-se como uma barreira, muitas vezes invisível, ao desenvolvimento desse mesmo território.

### **Grau (*Degree*)**

O grau é uma medida que reflete o número de ligações existentes em cada *nó* da rede (Rodrigues, 2009). O grau de conexão (*degree*) reflete a atividade relacional direta dos atores ao medir o número de conexões diretas de cada um na rede. É medida pelo número total de relações diretas que ligam um ator aos outros atores, ou seja, é o número máximo de conexões possíveis. Nesta perspetiva, o ator que ocupa um lugar mais central na rede é o que possui maior número de conexões diretas com outros atores. Numa rede direccionada, como é o caso, há que distinguir entre as ligações que chegam (incidem) ao *nó* e as ligações que saem (emergem) desse *nó*. Para cada *nó*, pode falar-se de grau incidente (*indegree*) e grau emergente (*outdegree*). Ou seja, o *degree* pode ser dividido em duas submedidas, o *outdegree* e o *indegree*, conforme se considere as ligações “estabelecidas” do *nó* em causa para outros *nós*, ou, se pondere as ligações “recebidas” por esse mesmo *nó* (Rodrigues, 2009).

Nesta investigação, o grau *out* (emergente) refere-se às instituições que a instituição *nó* escolheu para trabalhar e o grau *in* (incidente) representa as instituições que escolheram a instituição *nó* como parceira.

Antes de passarmos à análise das redes baseada nas métricas de centralidade (grau: *in* e *out*, intermediariedade e proximidade), apoiada na representação de grafos, convém esclarecer, para melhor os compreender e interpretar, os seus principais atributos visuais: o tamanho de cada *nó* e a sua cor. O valor quantitativo foi utilizado para definir o tamanho de cada *nó* (organização). Por exemplo, na análise a seguir (de grau *in*), quanto maior o valor de determinado *nó* maior a sua representação visual, isto é, maior o seu tamanho. A cor dos *nós* utilizada, por defeito, é a preta, com exceção daqueles *nós* (que integram o núcleo executivo das *redes* aos quais foram atribuídas cores específicas (verde, rosa, vermelho, cinza e dois tons de azul), e por fim, a cor laranja, que foi atribuída a *nós* relativos a organizações externas às *redes* (fora do concelho) em análise.

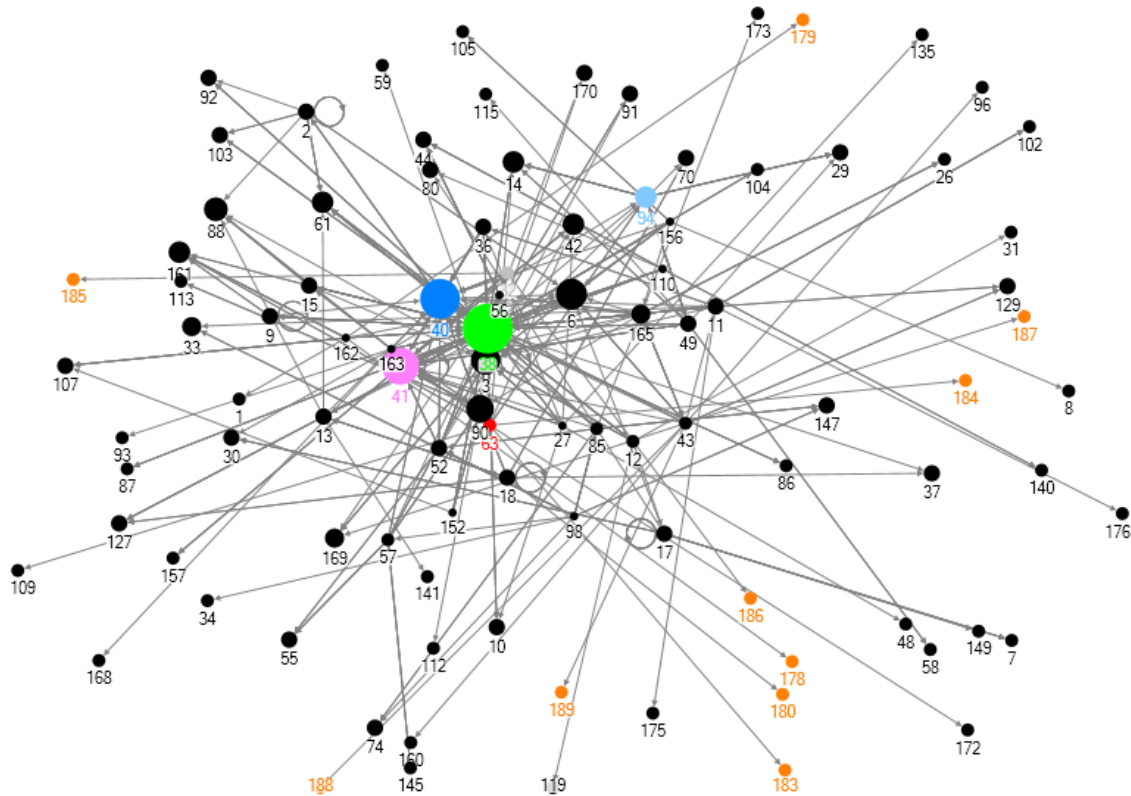
Nessa sequência, a seguir apresentam-se e discutem-se os resultados construídos através da representação gráfica criada pelo programa NodeXL, referente à métrica de centralidade de grau, primeiro de Vila Nova de Famalicão e a seguir de Vizela.



## Vila Nova de Famalicão- Grau in

Figura 10 – Rede de Vila Nova de Famalicão - Grau in

Rede de Famalicão - grau in



No que respeita ao grau *in* global da rede de Famalicão (cf. fig.10) isto é, as organizações mais escolhidas pelas restantes para trabalhar, a observação empírica demonstra que os laços são fortes, no centro e mais fracos, na periferia.

No centro, há três organizações do Estado (Câmara, Centro de Emprego e Segurança Social), respetivamente os *nós* 38 (valor de 24), 40 (valor de 15) e 41 (valor de 13) que aparecem em destaque, face aos restantes *nós* da *rede*. A leitura do grafo permite, ainda, constatar que a grande maioria dos *nós* apresenta valores de 1 e 2 (uma ou duas ligações de entrada) e que existem ainda 8 *nós* com valor 0, ou seja, que ninguém os escolheu e, que 12 dos *nós* da *rede* apresentam valores de 3 a 9 entradas (cf. anexo, 3 e 6).

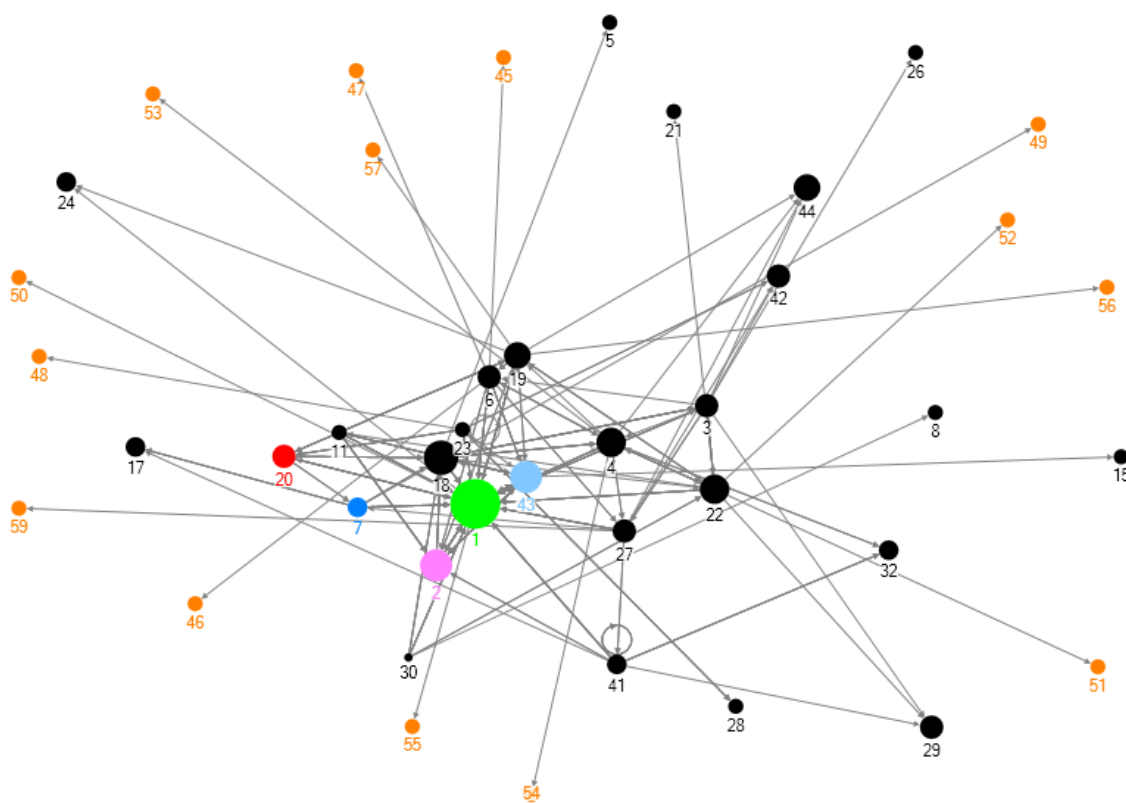
Assim, a grande maioria dos *nós* apresenta uma baixa escolha, nesse sentido, é de sublinhar, como acima se refere, a centralização das escolhas nas três organizações já referidas. Trata-se de organizações que integram o núcleo executivo da *rede* e com grande peso, pelo papel que ocupam de promoção e gestão do programa, a Câmara e a Segurança Social, respetivamente.

Para além desta função formal, essas duas, juntamente com o centro de emprego, são detentoras de recursos necessários à ação das restantes. A disponibilidade de recursos, nomeadamente financeiros, é a principal explicação para o seu lugar na *rede*. Há que considerar o facto de, particularmente, a Segurança Social ser muitas vezes a principal financiadora de muitas das ações das *Redes Sociais*. É de notar que nem todas as organizações que constituem o núcleo executivo aparecem com especial destaque nas escolhas das organizações que integram a *rede*.

### **Vizela - Grau in**

**Figura 11 – Rede de Vizela - Grau in**

Rede de Vizela - grau in



Em relação a Vizela, e no que respeita à mesma métrica, observa-se, no centro, uma instituição em destaque, relativamente às restantes, a Câmara Municipal, *nó 1* (com valor de 15), o dobro da seguinte mais escolhida. Um conjunto de outras organizações com frequência idêntica, próximas do centro, podem sinalizar-se, quer do Estado, como a Segurança Social e Centro de Saúde, quer sociais sem fins lucrativos, tais como, a Misericórdia, *nós 2* (valor de 6), 18 (valor de 7) e 43 (valor de 6) respetivamente. Com valor 1, ou seja, escolhidas por uma só entidade, aparecem 22 instituições (*cf.* anexo 4 e 5).

Observa-se uma maior dispersão das escolhas na *rede* de Vizela, face à rede de Vila Nova de Famalicão. A explicação pode estar no facto dos territórios com uma menor área geográfica facilitarem as conexões interorganizacionais, face à concentração de recursos, numa reduzida área. Ou seja, a dinâmica relacional parece ser estimulada pela proximidade geográfica das organizações.

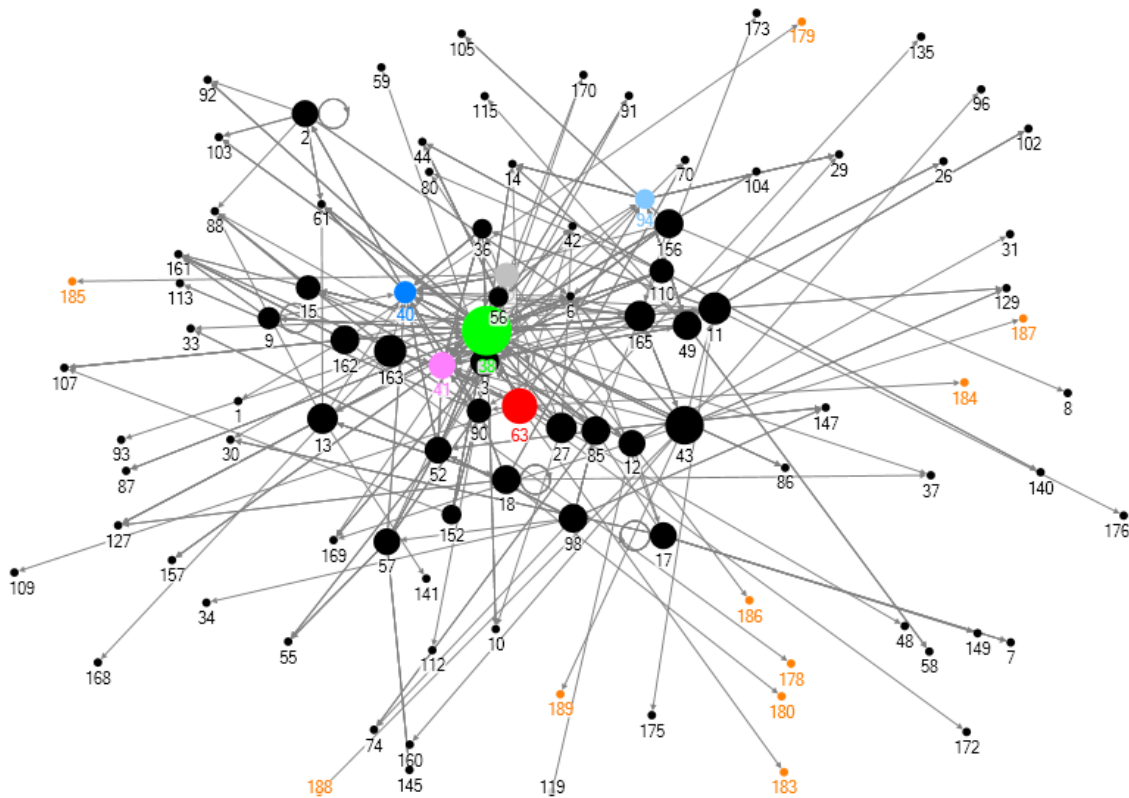
Não obstante, outro fator relevante explicativo para a não concentração das escolhas é a maturação das relações sociais dentro da *rede* e o tamanho da rede. Ao não ser nem reduzido, nem excessivo, facilita a vantagem colaborativa. A elaboração de laços e a confiança entre os atores gera um movimento de grupalização construtor de coesão.

De seguida apresentam-se e discutem-se os grafos relativos à medida de centralidade de grau *out*, de Vila Nova de Famalicão e a seguir de Vizela.

### **Vila Nova de Famalicão – Grau out**

**Figura 12 – Rede de Vila Nova de Famalicão - Grau out**

Rede de Famalicão - grau out



A análise da centralidade de grau *out* da *rede* de Famalicão, observada no grafo, permite perceber que, tal como o verificado na análise da métrica de grau *in*, aparece em evidência a Câmara Municipal, *nó* 38 com valor de 22, por se tratar da organização que escolhe um maior espectro de organizações para trabalhar consigo. Conferida no maior número de conexões estabelecidas com os *nós* da *rede*, porém, trata-se de organização duplamente representada no núcleo executivo.

É de realçar que, no centro, aparecem outras organizações com grau *out* elevado, contrariamente às que se encontram na periferia, onde se observa o grau *out* mais baixo. Dessas, destacam-se a estrutura de parceria como a CPCJ, escolas, IPSS's e outras associações humanitárias, com um âmbito de atuação em diversas problemáticas e espaço territorial alargado, representadas pelos *nós* 63 (valor de 11), 11 (valor de 9), *nó* 13 (valor 8), 27 (valor 8), 163 (valor 9) 165 (valor 8), respetivamente. Observa-se, ainda, no que respeita à centralidade de grau *out*, ao mesmo nível dessas organizações, outras com a mesma tipologia, no entanto, com menor diversidade de valências/serviços e amplitude territorial, de que é exemplo o *nó*, 27 (com valor de 8). A estrutura organizacional e a dinâmica imprimida, pelos atores das organizações, podem explicar esta proximidade entre organizações de dimensão maior e menor, diversidade na área de intervenção e na amplitude do território onde atuam. Saliente-se que as organizações do Estado, nomeadamente, as desconcentradas do poder central, *nós* 41 e 40, apresentam valores de 6 e 4, respetivamente, um nível de grau *out* inferior a IPSS's e outras organizações humanitárias (*cf.* anexo 3 e 6). Tal, pode significar um comportamento condizente com o modelo burocrático de inspiração intraorganizacional, assente num sistema ordenado de supervisão e subordinação a uma unidade de comando centralizador das decisões aos níveis superiores da organização. Modelo esse limitador do desenvolvimento do trabalho em grupo e da autonomia das pessoas e, assim, resistente à organização em forma de rede.

As organizações desconcentradas do poder central permanecem em processos de rotina e mecanização, carregando todo um peso estrutural de décadas, em que a organização que enfatiza a precisão, a regularidade, a divisão de tarefas, a supervisão hierárquica, é um modelo assumido quase como uma segunda natureza. Constata-se que os princípios da teoria clássica, de conceber as organizações assentes na coordenação e controle, são um enorme obstáculo ao caminho da mudança (Capra, 2002).

Encontramos um padrão que configura dois tipos de organizações a agir num mesmo território: por um lado, a Câmara, as Escolas, as humanitárias e estrutura de parceria, em que se observa a criação de relações de troca e de partilha interorganizacional, revelando que compreenderam o grau de complexidade das ações num contexto de imprevisibilidade e de risco e a importância do trabalho colaborativo, para o alcance de resultados transformadores. Verifica-se a abertura deste tipo de organizações ao seu meio ambiente, numa construção de interdependência e intervenção integrada capaz de estimular a flexibilidade e criatividade. Constituem o principal motor da dinâmica da *rede*, sobretudo pela posição de abertura manifestada para a cooperação, talvez estimulada pela necessidade, de algumas delas, de captarem recursos externos para a resolução de problemas. Por outro, as organizações desconcentradas do Estado apresentam-se presas a rotinas, procedimentos padronizados e fragmentados com sérias dificuldades em lidar com a imprevisibilidade de circunstâncias novas criando enormes barreiras à aprendizagem e à mudança.

A visão atomística de estrutura estática, fechada e normativa da vida organizacional é verificada, no espaço empírico, por organizações com enorme responsabilidade nos processos de aprendizagem e de reconfiguração de práticas de intervenção, capazes de agir em contextos de grande complexidade, dificultando mesmo a implementação de modelos gestionários mais flexíveis.

Acresce a essa observação que, em ambas as *redes*, há organizações que se vêem numa relação voltada para dentro de si próprias, ao verificar-se que se escolhem a si (observem-se os *self-loopings*) para trabalhar. Durante um longo período, as relações interorganizacionais aconteciam de forma pontual e não devido a valores partilhados e ao facto de haver um compromisso comum no sentido de uma atuação conjunta.

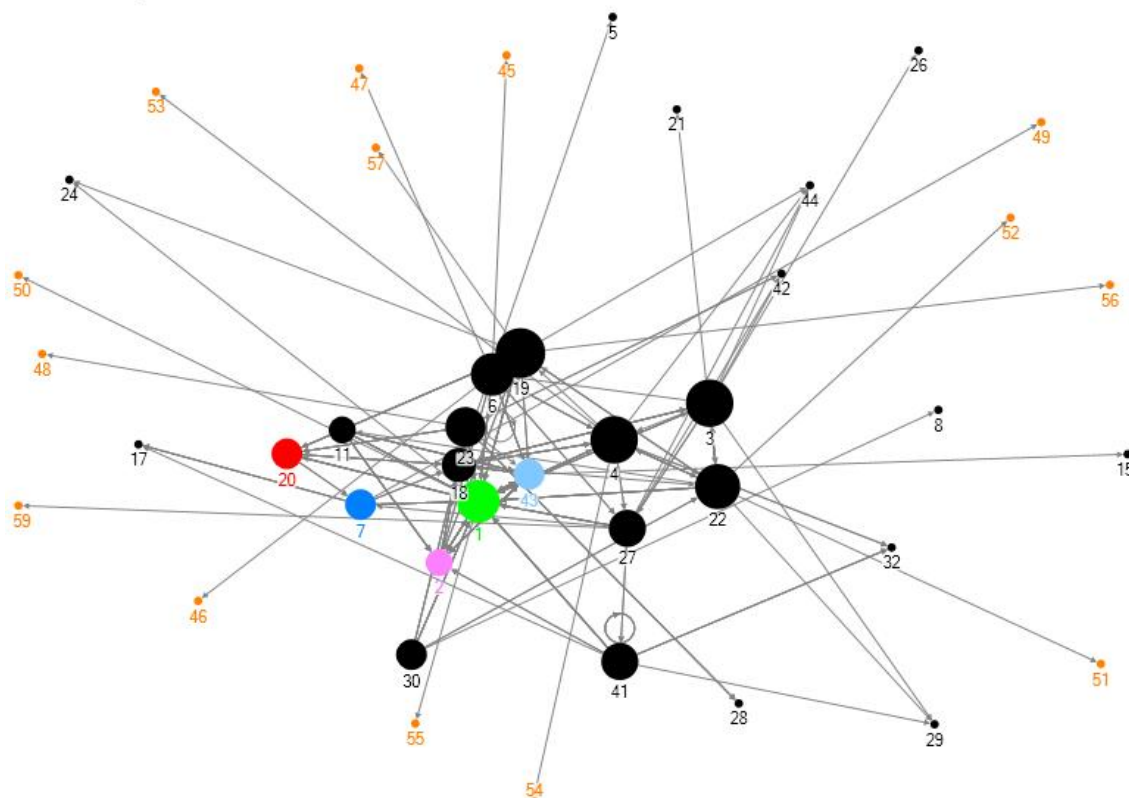
A compreensão da importância da cultura de parceria, como pilar importante para o desenvolvimento, alavancou a política pública *Rede Social*, não obstante a evidência empírica demonstrar que essa prática não está consolidada, ou seja, o processo de partilha e de cooperação interorganizacional tem pela frente um largo percurso para se tornar sustentado, muito embora já se encontrem sinais de adesão a modelo dessa natureza. Constatam-se que as mudanças nas estruturas são processos complexos e morosos.

De seguida apresenta-se a configuração gráfica da métrica de centralidade de grau *out* da *Rede* de Vizela.

### ***Vizela- Grau Out***

**Figura 13 – Rede de Vizela - Grau out**

Rede de Vizela - grau out



Trata-se de uma rede com diferenças face à anterior. A Câmara Municipal aparece com um valor igual a 8, menor que o valor máximo de 11 correspondente ao *nó* 19, uma IPSS's e os *nós* 4 e 3, ambos de valor 10, correspondem a dois agrupamentos de escolas.

A Câmara Municipal, enquanto organização que implementa o programa, não aparece como um *nó* com maior evidência que as restantes organizações, na escolha dos seus parceiros. Um conjunto de *nós* centrais sobressai com maior dinâmica nas relações que estabelece.

Sublinha-se, tal como acontece na *rede* de Famalicão, em que as organizações desconcentradas do poder central, nomeadamente a Segurança Social, *nó* 2, apresenta um valor mais baixo (valor de 3) de grau *out* face a IPSS's e outras humanitárias (*cf.* anexo 4 e 5). Indicia esta constatação o modelo de *inward-looking* que caracteriza, tradicionalmente, os modelos organizacionais do Estado central dificultador do trabalho em rede, traduzido no fechamento organizacional.

### **Intermediariedade (*Betweenness*)**

A intermediariedade é outra forma de medir a centralidade. Mede, ou reflete, a posição intermédia ocupada pelos atores na rede. Permite compreender a capacidade que os atores têm de assegurar um papel de coordenação, controlo e mediação. Quanto mais um ator se encontrar numa posição intermédia, ou seja, se encontrar numa situação em que os atores têm de passar por ele, maior capacidade de controlo terá sobre a circulação da informação entre esses atores. (Lemieux e Ouimet (2008)).

A medida de intermediação pode indicar o quanto um *nó* é essencial para que determinada informação circule na rede, quanto maior o grau, maior a sua centralidade. “*O grau de intermediação é medido a partir das geodésicas que conectam cada par de nós e que passam pelo nó analisado... Quanto maior o grau de intermediação de um nó, mais central ele está na rede*” (Recuero, 2006:51). De acordo com a autora, estaria sempre associado à presença de buracos estruturais, ou seja, espaços onde há um grau de conexão baixo entre os elementos da rede.

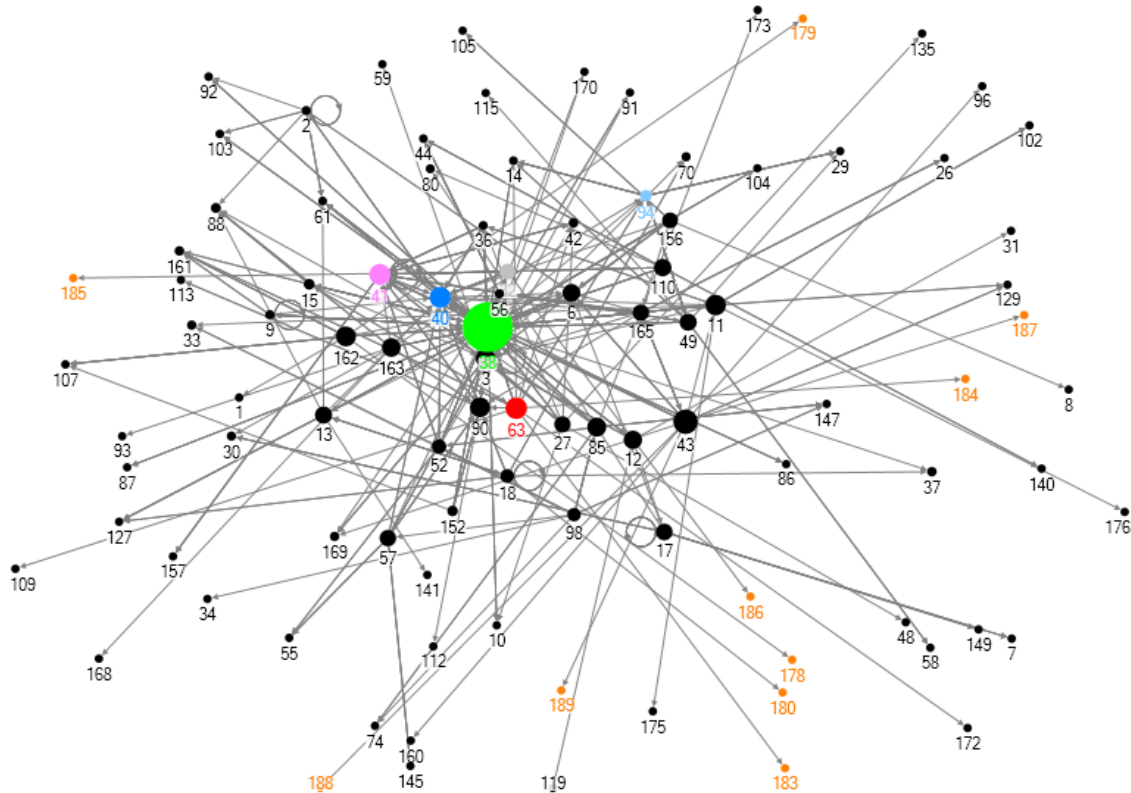
Muitas vezes, é comum olhar-se para esta métrica como uma espécie de ponte, permitindo aferir o que acontece às conexões entre os *nós* da rede se essa ponte se desfizer (Hansen, *et al.*, 2011). De acordo com o programa NodeXL, a métrica de intermediariedade, é quantificada como o número de vezes que o *nó* em análise é ponte entre o caminho mínimo de quaisquer outros dois pontos.

É uma medida que dá a importância de um determinado *nó*, no que respeita ao controlo que exerce no fluxo de informação através da rede. Isto é, dá conta da importância que um *nó* desempenha como intermediário (Rodrigues, 2009). Trata-se, de facto, de uma medida de centralidade global e de essencialidade do *nó*, uma vez que os vários caminhos, de entre os possíveis, passam por ele. É fundamental para perceber o papel que cada ator ocupa na *rede*, ao nível da circulação de informação.

## Vila Nova de Famalicão – Intermediariedade

Figura 14 – Rede de Vila Nova de Famalicão - Intermediariedade

Rede de Famalicão - intermediariedade



Quanto à medida de centralidade global da intermediariedade, a análise da rede de Vila Nova de Famalicão demonstra que a Câmara é um *nó* (38) central, isto é, os vários caminhos de entre os possíveis passam por essa organização. É um *nó* com potencial para fazer ponte entre os restantes. O seu valor de intermediariedade é o mais elevado, 5186 por comparação com o *nó* 41 (Segurança Social), que apresenta um valor significativamente mais baixo de 804. É de salientar que ambas as organizações são obrigatórias na *rede*, a Segurança Social, enquanto gestora e a Câmara Municipal, enquanto promotora da política pública. É notória a diferença de resultados entre as duas organizações. Nesse sentido, a Câmara está numa posição, nesta *rede*, com condições para assumir o controlo sobre a circulação da informação face aos restantes atores. Um outro grupo de organizações, quer públicas, quer privadas, aparece com um nível abaixo da Câmara, mas semelhante de intermediação entre si. Este *cluster* não foi estudado



nesta investigação, contudo poderia fornecer mais dados, relativamente à relação e à natureza dos atores e oferecer informação para outras tipologias, que identifiquem comunidades emergentes úteis para o desenvolvimento futuro da *rede*.

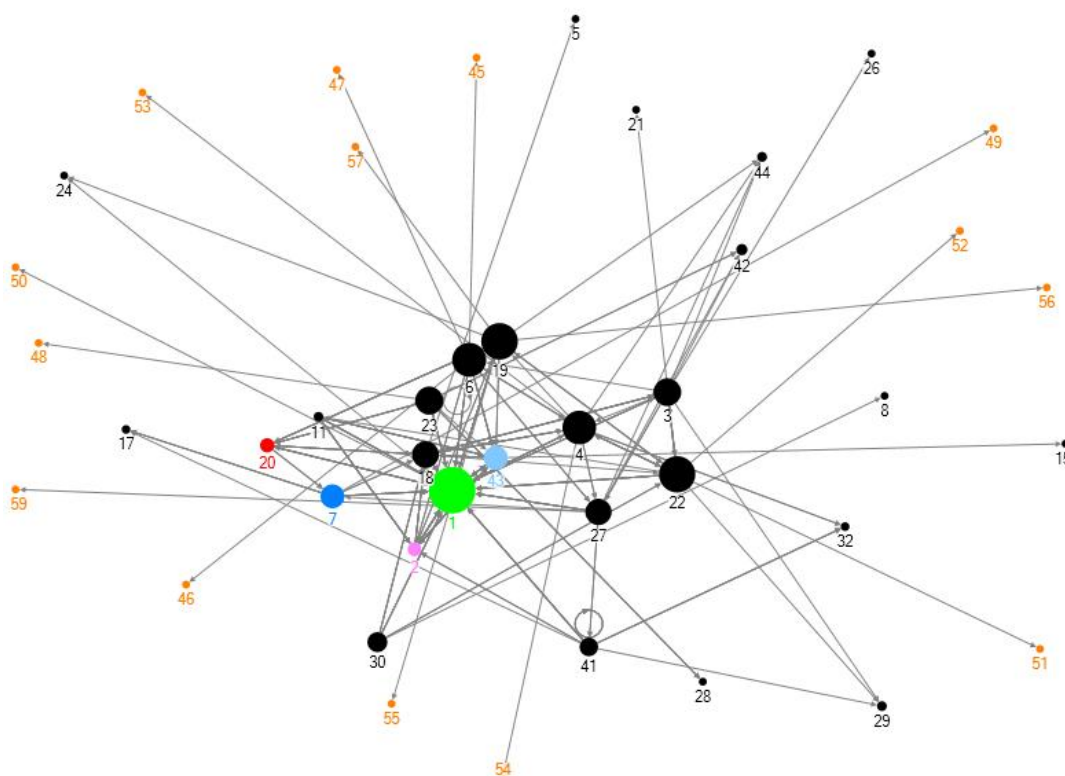
Observa-se, também, um número expressivo de *nós* numa posição de isolamento, significando, isso, não se encontrarem em posição estratégica na *rede*. Ou seja, com um papel de relevo, o que significa não desempenharem qualquer função de intermediação na rede, de que são exemplo os *nós* 8 (valor de 0), 44 (valor 7), 48 (valor 0), 58 (valor 0), 105 (valor 0), 112 (valor 0), 113 (valor 0), (*cf.* anexo 3 e 6). Trata-se de entidades que apenas recebem informação e não a difundem. Assim, verifica-se um buraco estrutural na *rede*.

Estes atores, de acordo com a teoria dos buracos estruturais (Burt, 1992), têm ligações fracas ou ausência de conexões diretas entre si. Face a esta constatação, de acordo com esta mesma teoria, a questão está em gerar vantagem, a partir da habilidade em se posicionarem, estrategicamente, para criar oportunidades. Trata-se de observação de grande utilidade futura, uma vez que permite a esses *nós* reconfigurarem o seu posicionamento para a obtenção de vantagem colaborativa.

### ***Vizela - Intermediariedade***

**Figura 15 – Rede de Vizela - Intermediariedade**

Rede de Vizela - intermediariedade



Relativamente a Vizela, à semelhança do que acontece com Famalicão, verifica-se que Câmara é um *nó* central na *rede* (a sua métrica de intermediariedade apresenta um valor máximo de 496), com vantagem para estabelecer ligações com os restantes *nós*. Contudo, observa-se que outras organizações se encontram com um nível elevado de intermediação, tais como, associações representativas da sociedade civil, as organizações humanitárias: *nós*, 3 com (valor de 166), 4 (valor 251), 22 (valor de 296) 23 (valor de 171), 27 (valor 147), 18 (valor de 155), 19 (Valor 300), 6 (valor 257), (cf. anexo 4 e 5). Esse nicho, embora, não tendo sido estudado, pode conter um enorme potencial para a consolidação da cooperação interorganizacional.

Neste plano, é de assinalar o muito baixo nível de intermediação da Segurança Social (*nó* 2 com um valor de 30) na *rede*, face a outras organizações. Saliente-se, por um lado, o seu carácter obrigatório, face a outras não obrigatórias com um alto nível de intermediação, e por outro lado, o seu lugar de instituição gestora do Programa *Rede Social*. Nesse sentido, reconhece-se, por parte dessa organização, um baixo grau de implicação na implementação da política pública e de práticas de intervenção social assentes na parceria, isto é, de cooperação interorganizacional. Apontam os dados para uma lógica de fechamento organizacional e de buraco estrutural. Paradoxalmente, uma medida de política pública que visa organizar a intervenção social em forma de rede é gerida por organização que, nas suas práticas, oferece resistência a esse modelo.

Observa-se que nesta *rede*, com um reduzido número de *nós*, é significativa a quantidade de *nós* com fraca ou mesmo sem conexão, limitando assim a sua posição estratégica face aos outros. Trata-se de uma constatação de grande utilidade, no sentido desses *nós* poderem reconfigurar o seu posicionamento para a obtenção de vantagem colaborativa.

### **Proximidade (*closeness*)**

É uma medida de centralidade que dá a proximidade de um determinado *nó* aos restantes *nós*. Define-se em termos da distância média a que os *nós* em questão estão de todos os outros (Rodrigues, 2009). Baseia-se na distância geodésica<sup>54</sup>, isto é, mede o comprimento (arestas ou arco) do caminho mais curto que liga dois atores. O grau de afastamento é medido de acordo com a soma das distâncias geodésicas entre os atores da rede. Permite compreender o grau de

---

<sup>54</sup> A distância geodésica entre dois nós é a menor distância possível.

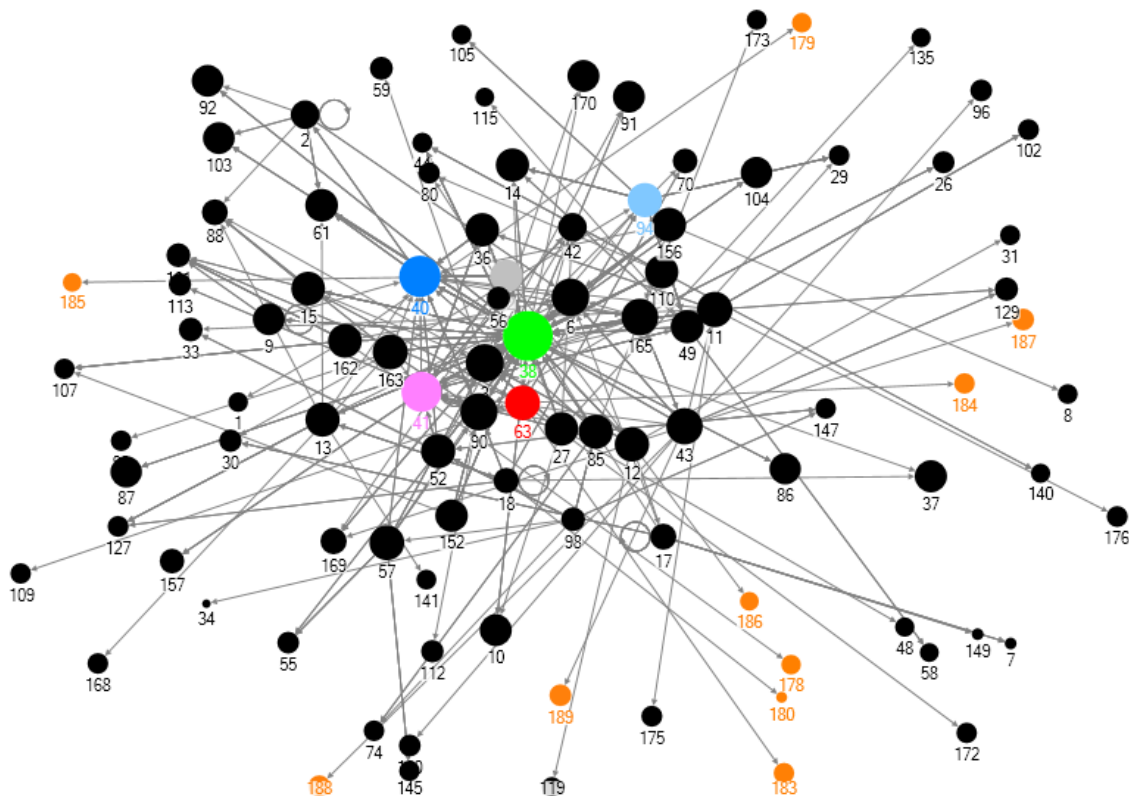
independência e autonomia dos atores (Lemieux e Ouimet (2008). Para Recuero (2006), a proximidade é compreendida a partir dos graus de distância entre os *nós*, a soma das distâncias geodésicas entre todos os *nós* do grafo em relação a um específico seria o grau de proximidade entre eles. Assim, um ponto A que possui um alto grau de proximidade está mais conectado do que os demais.

De acordo com o programa, NodeXL, a métrica de proximidade é definida como a distância média entre o *nó* em análise e os restantes *nós* da rede. Na realidade, o cálculo é feito com base no inverso da distância média do *nó* aos restantes. Neste caso, valores maiores significam uma maior posição central na *rede*, variando estes valores entre 0 e 1.

### ***Vila Nova de Famalicão- Proximidade***

**Figura 16 – Rede de Vila Nova de Famalicão - Proximidade**

Rede de Famalicão - proximidade



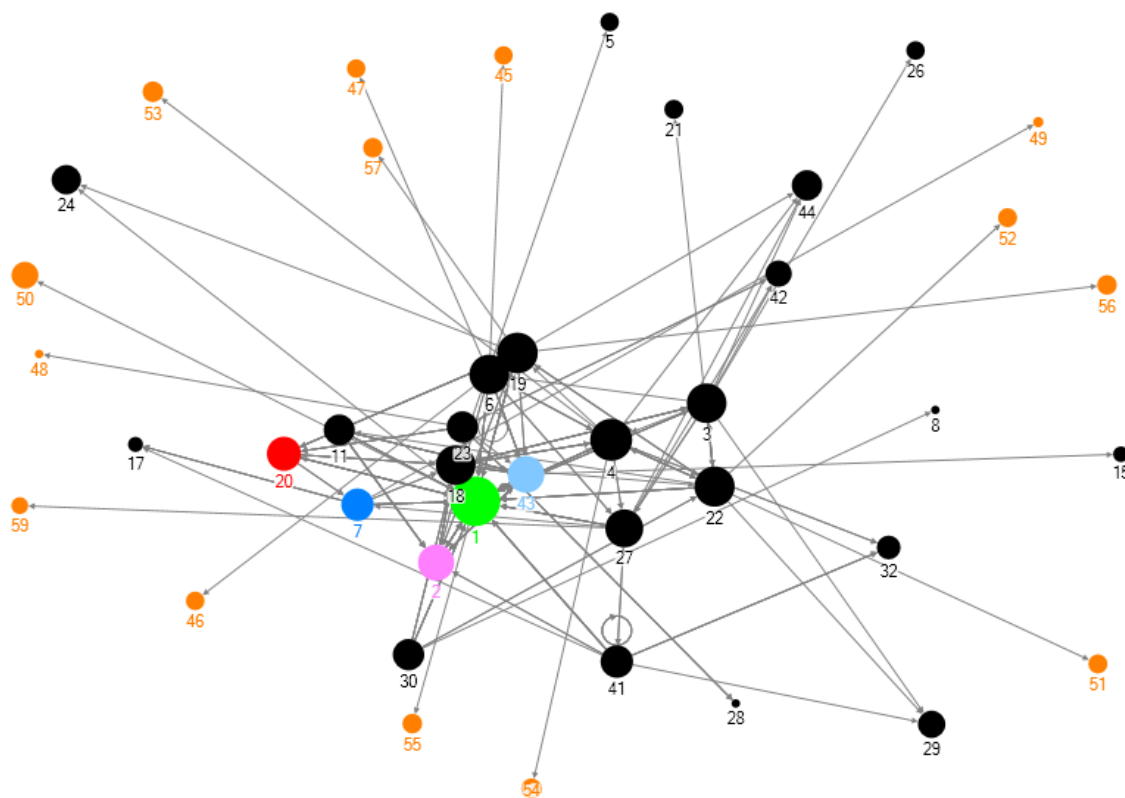
A medida de centralidade, de proximidade (*Clouseness*), visa medir a acessibilidade entre os *nós*, ou seja, a capacidade que cada ator tem para chegar aos restantes. No que respeita à *rede* de Famalicão, a evidência empírica demonstra haver acessibilidade entre os *nós*, isto é, há autonomia e independência entre os parceiros, o que é revelador de conexão e coesão. Nesse sentido, estamos perante uma *rede* coesa, uma vez que a acessibilidade entre os *nós* revela um

alto grau de conexão, isto é, todas as organizações apresentam capacidade de estabelecer contacto com as demais. Como pode confirmar-se pelo anexo 3, o nó 38 (Câmara Municipal) apresenta um valor máximo de 0,006 significando isso que é a instituição mais próxima de todas as restantes. O valor mais baixo é de 0,002 que corresponde a um único *nó*. Os restantes *nós*, a grande maioria, apresentam valores de 0,003 e de 0,004, o que significa que a maioria das organizações da *rede* estão relativamente próximas entre si (*cf.* anexo 3). Uma rede de baixa densidade, como é o caso, facilita a proximidade. A partir desta evidência empírica, pode afirmar-se que o trabalho colaborativo tem condições para se desenvolver, isto é, que o trabalho em forma de rede tem espaço para se expandir.

### ***Vizela- Proximidade***

**Figura 17 – Rede de Vizela - Proximidade**

Rede de Vizela - proximidade



A *rede* de Vizela demonstra, à semelhança da *rede* de Famalicão, haver acessibilidade entre os *nós*. Verifica-se que nenhum *nó* apresenta o valor de 0, significa isso não haver nenhuma organização isolada, isto é, sem conexão. O valor máximo desta métrica é de 0,015 e corresponde ao *nó*, Câmara Municipal. Os restantes variam entre 0,013 e 0,007, (*cf.* anexo 4) ou seja, verifica-se haver proximidade entre os *nós*, na medida em que a maioria das

organizações da *rede* estão relativamente próximas entre si. Note-se que uma *rede* de baixa densidade facilita a proximidade.

A evidência empírica demonstra que o trabalho colaborativo tem condições para se desenvolver, isto é, que o trabalho em forma de *rede* tem espaço para se afirmar e crescer.

Enquanto apontamento de síntese, encontrou-se um padrão que configura as *redes sociais* de Vila Nova de Famalicão e de Vizela, construídas a partir da política pública Programa *Rede Social*.

i) A centralidade das Câmaras Municipais, na dinâmica relacional entre os parceiros, ao verificar-se o seu alto grau de intermediação. As Câmaras são um *nó* central das *redes*, na medida em que, os vários caminhos de entre os possíveis passam por essa organização. São um *nó* com vantagem para estabelecer ligações com os restantes *nós* das *redes*. Nesse sentido, observa-se uma configuração de *rede* centralizada, com a tendência das Câmaras Municipais em assumirem a coordenação da intervenção social.

ii) Duas tipologias de organizações: quando se trata de escolhas mútuas, sobressaem as da administração local, as Câmaras Municipais, e as humanitárias. Observa-se uma relação de reciprocidade, de troca eficiente, ainda que assimétrica entre as partes, caracterizada pelo trabalho conjunto para a prossecução de objetivos comuns (Fukuyama, 1996). Verifica-se a abertura destas organizações ao seu meio ambiente (Bertalanffy, 1973), através da construção de interdependências geradoras de uma intervenção integrada, capaz de estimular a flexibilidade e a criatividade, na busca de respostas aos problemas.

Por sua vez, organizações desconcentradas do Estado (*eg.* Segurança Social), apresentam uma menor conexão com as demais quando escolhem com quem trabalhar. Sobressai uma visão atomística, de rotina e de procedimentos padronizados em tarefas, orientada por uma ação de comando e controlo baseados numa cultura de *inward-looking* (Ball e Juneman, 2012). Esse modelo tem dificuldades em lidar com problemas que transcendam a sua fronteira organizacional. Está em causa um modelo burocrático estático e compartimentado (Elias, 2008), em que a eficiência é atingida através da divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos (Morgan, 1996).

Permanecem no contexto atual, marcado pela pluralidade e diversidade (Giddens, 2004), modelos de organização da linearidade herdados pelo pensamento moderno. Tendo Nobeit Elias como referência, importa pensar no resultado que sobressai desta dinâmica a duas velocidades.

Com efeito, verificam-se diferenças bem claras de posicionamento entre as várias organizações que compõem as *redes*. Organizações da administração desconcentrada do Estado assumem um posicionamento passivo, quase de mera recepção de fluxos. A explicação encontrada para o facto deve-se, sobretudo, à sua autonomia financeira, suportada pelo orçamento do Estado e recursos técnicos disponibilizados, tornando-as atrativas para as demais. Este fator, de acordo com Burt (1992), enuncia um buraco estrutural na rede, considerando a passividade na posição assumida. As Câmaras, IPSS's e outras organizações humanitárias constituem-se como uma alavanca da dinâmica das *redes* evidenciada pela posição de disponibilidade para a cooperação.

iii) Há acessibilidade entre os *nós* das duas *redes*, ou seja, verifica-se a facilidade de contactos entre as diferentes organizações, através de um grau elevado de conexão, autonomia e coesão. A baixa densidade de ambas as *redes* facilita a emergência dessas dimensões.

Este padrão cria condições para o desenvolvimento da cultura de cooperação interorganizacional e influencia modelos de reconfiguração da gestão pública, baseada em novas estruturas políticas de mudança de governo local para a governação local (Geddes, 2005).

iv) Tendência para redes de laços fortes (Granovetter, 1973, 1983). O que significa uma maior disposição para o fechamento sobre si mesmas, ao verificar-se que captam do exterior um reduzido número de organizações (*nós* laranja). Os laços fracos têm uma enorme utilidade na descoberta de oportunidades para a resolução de problemas. O fechamento no território é uma evidência, dificultando as trocas e a descoberta de oportunidades.

Refira-se a este propósito a importância em estimular as relações de escala, passando-se da visão só centrada no concelho, para uma visão territorial mais alargada, o nível supraconcelhio, correspondente ao território da NUT III, neste caso, do Ave. A ampliação da escala, entre outros resultados, visa potenciar a vantagem colaborativa, ao aumentar a partilha de conhecimento e de recursos. Este nível está numa fase muito embrionária, carece, por isso, de um grande exercício de reflexão e ação concertada, para integração nas práticas de intervenção local.

## CAPÍTULO VIII - A “VOZ” DOS ATORES

Esta etapa da investigação tem como principal objetivo fazer emergir sentidos e significados da narrativa construída, por atores representativos, para o objeto em análise. Pretende-se dar “voz” ao vivido e ao sentido pelos entrevistados, apreender e analisar os cenários de interação, onde ocorre a intervenção social organizada em forma de rede.

Nesse sentido, nos estudos qualitativos, interroga-se um conjunto limitado de pessoas, uma vez que a questão da representatividade (em termos estatísticos) não se coloca. O critério que determina o valor da amostra é orientado pela adequação aos objetivos da investigação, tomando-se como, princípio, a diversificação de pessoas entrevistadas e a garantia que nenhuma situação importante foi esquecida. A selecção das pessoas interrogadas baseia-se no seu carácter “exemplar”, (Albarello *et al.*, 1997). Procura-se captar dinâmicas, práticas e interações que melhor incorporam e dão vida às narrativas. Tenta-se equilibrar a descrição com a interpretação, analisando-se os significados através da “voz” dos entrevistados num estilo que melhor elucide a compreensão da questão orientadora da presente investigação.

**Tabela 7 - Perfil dos Entrevistados**

Entrevistado	Sexo	Idade	Cargo/Profissão	Escolaridade
EV1	Feminino	43	Técnica/Poder Local	Licenciatura
EV2	Feminino	42	Técnica/Poder Central	Licenciatura
EV3	Feminino	49	Diretora técnica/IPSS	Doutoramento
EV4	Masculino	49	Dirigente/Poder Central	Licenciatura
EV5	Feminino	35	Dirigente/Associação empresarial	Licenciatura
EF1	Masculino	45	Técnico/Poder Local	Licenciatura
EF1.1	Masculino	42	Dirigente/Poder Local	Licenciatura
EF2	Feminino	45	Técnico/Poder Central	Licenciatura
EF3	Masculino	60	Dirigente/ Empresa Municipal	Mestrado
EF4	Masculino	45	Dirigente/Poder Central	Licenciatura
EF5	Masculino	55	Dirigente/ IPSS	12º ano
Perito	Masculino	60	Professor Universitário	Doutoramento

Foi selecionado um perfil de atores equilibrado, no que respeita a género, experiência profissional no âmbito do trabalho em rede, diversidade setorial e cargo/funções organizacionais. Simultaneamente, nesta escolha procurou-se captar diferentes visões sobre as *redes* em análise, pelo que se inclui quer dirigentes, quer técnicos. Complementou-se, ainda, o painel de entrevistados com um perito externo ao território, no domínio da organização da intervenção em forma de rede (*cf.* Tabela 7).

### **8.1. DINÂMICAS SOCIETAIS DO TERRITÓRIO NO PASSADO E NO PRESENTE: O LUGAR DA *REDE SOCIAL***

O Programa *Rede Social* é uma medida de política pública que, como já se enunciou, constituiu-se como um “fórum de adesão livre” (Godinho e Henriques, s.d.). Significa que as instituições, aquando da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 197/97, de 18 de Novembro, à qual já fizemos referência, foram chamadas a participar na construção de um Estado Social Ativo sem, no entanto, a isso serem obrigadas. Está em causa a dinamização de uma cultura de parceria, através de uma ação planeada em cada concelho, com as singularidades específicas dos contextos onde ocorre.

#### ***Contextos e Pretextos de Partida***

Inicia-se a narrativa partindo da retrospectiva da emergência do Programa *Rede Social*, para se compreender a história da sua implementação em dois concelhos do Vale do Ave, Vizela e Vila Nova de Famalicão. Analisam-se contextos de partida específicos e singulares de cada um. Conhecer quem foram os protagonistas e as motivações que favoreceram a predisposição para adesão ao Programa é uma vertente analítica, do ponto de vista prático, que importa sublinhar pela utilidade na discussão e aprendizagem de um modo de agir, particularmente criativo, na intervenção social.

Para a compreensão da complexidade deste processo de configuração das *redes*, reconvoca-se para a discussão a visão Eliana, para quem as configurações são construídas na teia da



interdependência entre o “eu” e o “nós”, por outras palavras, gerada na relação de mútua dependência entre o indivíduo e estrutura (cf. cap. I).

Contrariando a tendência do pensamento para “coisificar”, por outras palavras, para desumanizar as estruturas sociais, os fenómenos reticulares são moldados por processos dinâmicos, em constante fluxo, que é preciso desocultar. Nessa visão, a relação entre indivíduo (“ego”) e estrutura social (“sistema social”) é analisada e concebida como um processo, pese embora, sendo coisas diferentes, são inseparáveis. A análise recai sobre as teias da interdependência humana que formam as configurações sociais, em que a relação entre “indivíduo” e “sociedade” não aceita qualquer conceção “totalizadora” e “individualista” dos processos sociais. As ligações pessoais a que Elias (2004) se refere dizem respeito não só às relações interpessoais, mas também, às ligações emocionais considerando-as como “agentes unificadoras de toda a sociedade”.

É a partir desta visão multidimensional e universalista de superação da dicotomia sujeito/objeto, indivíduo/sociedade, que estruturamos a análise sobre a realidade empírica desta investigação.

### ***Os Protagonistas***

Conhecer quem foram os atores chave, aqueles que se entusiasmaram com as ideias desta política e as protagonizaram, é um referente de relevo para compreender dinâmicas e processos gerados na intervenção social, construída no território.

Tendo como referência a perspetiva Eliana, a interdependência entre indivíduo e sociedade, a descoberta de quem foram os protagonistas da *rede* permite compreender a configuração reticular construída nessa mútua influência e dependência. Eles foram:

*A Câmara essencialmente. A autarquia com a técnica de ação social, o vereador da ação social e o próprio presidente, mas muito pela mão do vereador, que depois envolveu os restantes parceiros da comunidade...quem despoletou tudo foi, sem dúvida, a Câmara Municipal (EV1).*

*Inicialmente houve uma tríade muito forte que era a Segurança Social, a Câmara e o Projeto de Luta Contra a Pobreza que estava cá a terminar...esta tríade era, a nível de pessoas composta por um assessor do Município, a coordenadora local da Segurança Social e era um técnico do projeto que estava acompanhar isso. (EF1)*

A Câmara e a Segurança Social lideraram o processo. Realce-se que estes serviços públicos, de acordo com o Programa *Rede Social*, assumem um papel de destaque, respetivamente de promotor e de gestor. Contudo, de acordo com a matriz do Programa, nenhum concelho era obrigado a aderir. A adesão dependia da vontade, experiência e visão das duas organizações do Estado, local e central (através dos seus serviços desconcentrados).

A adesão a um novo programa, que na época se configurava de forma muito diferente das políticas anteriores, essencialmente pelo foco no território, coerente com a tendência da política europeia e contrário às práticas frequentes de sobreposições e irracionalidade das políticas setoriais, era um grande desafio e um risco para os atores do terreno. Verifica-se um contexto favorecedor da inovação e da experimentação, materializado numa vontade expansionista de descobrir o que é que de novo pode trazer um modelo generalizado às organizações do setor social do território, sobre o qual ninguém tinha uma ideia clara. O risco do desconhecido e a possibilidade do modelo não resultar não foi paralisador da ação. A construção de processos e dinâmicas de mudança implicam uma forte componente de disponibilidade para a descoberta, possível num contexto de não penalizar quem ousa, inspirador de segurança e de visão prospetiva.

### ***O Perfil dos Protagonistas***

Quem foram esses atores, essas pessoas que acreditaram numa proposta particularmente inovadora de fazer intervenção social?

*O presidente era médico, o vereador estava muito ligado à educação,... são muito conhecedores da terra, não só, em termos profissionais, como pessoais, conhecem muito bem as pessoas, conhecem muito bem a realidade. No caso de Vizela, houve pessoas que estiveram muito ligadas ao Movimento de Criação do Concelho e que tiveram ligadas à criação da própria autarquia, ... Após a aprovação do Concelho de Vizela foram pessoas que estiveram ligadas à criação da Câmara, por exemplo, ligada aos órgãos....Era uma coordenadora [Segurança Social] já em final de percurso profissional, que tinha toda a experiência de vastos anos de intervenção e de modelos de intervenção social e que estava ciente, e isso sim, de que o caminho era por ali, de certa forma depois de ter experimentado uma vida toda profissional e de ter experienciado todas as outras modalidades de intervenção social. ... (EV1)*

*(...)é a coordenadora local [da Segurança Social] que descobre a solução, que a fotocopia e que tem a visão de ver naquilo que estava ali uma coisa totalmente nova, ..., que teve a visão que aquilo era o que se adaptava ao concelho....O outro protagonista é o município. Os municípios... nos inícios, a nível nacional da Rede Social, ainda estão um pouco afastados das competências e motivações para a participação na área social. Ainda era vista como uma área do Estado Central e das suas estruturas da Segurança Social. Contrariamente, o Município local, já vinha fazendo um percurso de assumir e chamar a si, um conjunto de responsabilidades, a Segurança Social, e a liderança na altura da Segurança Social, teve a visão de que era o Município que havia de fazer este papel de territorialização da ação social. E o município viu que de facto..., estava aqui estendida a passadeira para o Município assumir um papel de pivô e dinamizador de uma rede de parceiros. (EF1)*

*...Há uma capacidade de visão, há uma capacidade de pensamento estratégico e há uma capacidade de fixar-se mais nos resultados do que fixar-se mais nas formas, no formalismo no protocolo, nos poderes, nas representações, em todo um emaranhado de tralha que dificulta às vezes o desenrolar disto. E houve também uma consciência importante de que isto era algo contra, digamos assim, contra-natura, que iria desenrolar-se um espaço de poderes, um espaço de lideranças institucionais e que era nestes espaços que a rede teria de crescer, teria de ser implementada e houve também essa visão de que foi preciso a dado momento dar protagonismo a atores, para aqui e acolá a rede se reforçar e para a rede ser entendida como um processo conjunto. (EF1)*

Observa-se uma evidente noção da importância da relação de interdependência entre estrutura e indivíduo, num clima de descoberta. O perfil dos indivíduos que integram as estruturas do Estado (local e central) faz diferença nos resultados concelhios a alcançar pelo programa.

Que perfil tinham esses atores?

No caso em análise, é evidenciado um perfil que valoriza o trabalho cívico, a “luta” por causas e por resultados. Desenha-se uma visão que percebe a eficácia da intervenção, numa relação de horizontalidade e informalidade, traduzida num pensamento hábil que procura a melhor estratégia para o desenvolvimento do território, baseado numa visão que ultrapassa narcisismos e idiosincrasias pessoais e institucionais (Carmo, 2007). Está em causa um resultado coletivo, materializado num processo e projeto de desenvolvimento social, organizado em torno de um

universo de atores locais, com intervenção em vários domínios, orientado por um pensamento estratégico na mudança social.

### ***Predisposição para a Adesão ao Programa Rede Social***

Cada território, para além de pessoas únicas, tem especificidades únicas, que (des)favoreceram a adesão ao Programa e que é preciso desocultar. Que motivação haveria para a adesão a um Programa ambicioso, essencialmente, na possibilidade de transpor uma intervenção marcada pelo tecnicismo e setorialização?

*Explicaram-me ser uma boa oportunidade, uma vez que era um concelho novo para começar de início este trabalho com a rede social. (EV1)*

*(...) muito o facto de ser um concelho recém criado...constitui um bom ponto de partida para implementar o trabalho na área social, as instituições também eram novas, tinham poucos anos a maior parte delas...tem em seu favor o facto de estar a ser desenvolvido um processo de identidade e de coesão social, as pessoas estão unidas porque estão num concelho novo, estão unidas para responder às necessidades, porque até são freguesias que vieram de outros concelhos, que se sentiam de alguma forma colocadas um pouco de lado...e a ideia se calhar era constituir uma oportunidade de se começar as coisas um pouco por aí. (EV1).*

*Vizela é um concelho pequeno, e o facto de nos conhecermos, fez com que funcionasse muito bem, com que as pessoas se juntassem e tivessem vontade de ver o concelho desenvolver, havia a vontade de fazer coisas novas, essa vontade conjunta fez com que nós avançássemos e criássemos uma ligação entre todos e funcionássemos muito bem em rede. (EV5)*

*Nós primeiro tomamos conhecimento da RCM de Novembro de 1997 antes de ser formatado o programa e logo aí começamos a querer implementar e tivemos cá ainda não eram os dirigentes do IDS<sup>55</sup> ...e a primeira coisa que a gente lhe falou é se podíamos ser um projeto-piloto, se podíamos fazer uma alteração ao que estava na resolução criando CSIF [comissões sociais interfreguesia] ao invés do que estava estipulado na resolução de CSF [comissões sociais de freguesia] e se tínhamos o apoio deles para aquilo que a gente julgava que seria um caminho para desbravar. Eles aceitaram isso... (EF1)*

---

<sup>55</sup> Instituto de Desenvolvimento Social (atualmente extinto).

*...havia já alguma metodologia de debate e discussão dos problemas e tentativa de resolver e depois trabalhar em conjunto para resolver. (EF2)*

*O programa...obviamente que nos atraiu...consideramos que tínhamos um potencial no território para implementar a Rede Social, uma vez que tínhamos um histórico de 2 ou 3 PLCP's [projetos de luta contra a pobreza] e projetos locais, foi o concelho também piloto na implementação na altura do Rendimento Mínimo Garantido e desse potencial considerávamos que o concelho tinha hipóteses de ser bem-sucedido na implementação disto.*

*...havia uma disposição de que o município era um município, não sei se era bem inovador, mas era um município que já queria avançar para novas experiências na área social, portanto acho que isso é uma predisposição (EF1).*

Verifica-se que os dois concelhos se encontravam numa situação contextual diferente, o de Vizela a ser criado, aberto ao que vier de novo, e com vontade em formar unidade, em busca do desenvolvimento e da afirmação de um novo território legalmente reconhecido e com a necessidade de criar uma identidade.

O outro, Vila Nova de Famalicão, com uma identidade construída de práticas de parceria. Assume a inovação como uma dimensão dessa identidade, associada a uma vasta experiência, no âmbito da intervenção social, que se apresenta igualmente disponível para aceitar o risco, a incerteza e a possibilidade de falhar. Apresenta competências de iniciativa, na procura e experimentação de novos processos e soluções e exploração de novas oportunidades. Apresenta ainda competências de negociação, isto é, de saber lidar e gerir as diferenças.

É evidente a disponibilidade para a procura de novas e melhores formas de intervir, como podemos complementar pelas narrativas a seguir apresentadas.

### ***À descoberta ...***

Que vontade por trás da adesão a uma medida de política que ninguém sabia muito bem aonde ia chegar?

*(...) acho que era sobretudo a aprendizagem, aprender coisas novas, trabalhar em parceria, porque a rede acabava por nos dar instrumentos, metodologias,...já se trabalhava em parceria mas isso [o Programa Rede Social] veio ajudar...chamando outros parceiros. (EV1).*

*Na altura o programa surgiu como a boa conclusão do projeto, desde finais dos anos 80/90, grande parte dos Projetos de Luta Contra a Pobreza em Portugal assentavam numa perspetiva de intervenção social integrada, da intervenção na pobreza, da multidimensionalidade da pobreza, na intervenção em parceria. E a Rede Social vinha de certa forma estabilizar ou fixar modelos de intervenção que projetos de Luta Contra a Pobreza tentavam promover, mas que eram sempre limitados no tempo. E o Programa surgiu aqui como oportunidade de passarmos de PLCP para estrutura territorializada de luta contra a pobreza.*

(EF1)

*Tinha outro atrativo é que, subsidiariamente, o projeto levava a ação social até ao ínfimo espaço do território do concelho, todo o concelho de certa forma tinha por aqui uma forma de ser todo ele mobilizado e integrado, levando nós assim a ação social, ou os projetos e/ou objetivos de Luta Contra a Pobreza a todas as partes do território.* (EF1)

Importa ter em conta que a dinâmica societal, inerente à constituição de um concelho, favoreceu a necessidade de interdependência e conexão interorganizacional com vista à construção da identidade de um novo território administrativo. Sobressai da análise empírica, por um lado, a necessidade de união em torno de um projeto comum, por outro, a vontade, isto é, a disponibilidade para a aprendizagem, como forma de atribuir outros significados, consistência e solidez a um concelho que necessita de reconhecimento e afirmação no seu ambiente interno e externo.

O Programa *Rede Social*, apresentava-se com um desenho diferente das anteriores políticas, colocando todas as organizações a saírem de si próprias, a partilharem visões e recursos, a construir linguagens comuns, respostas organizadas, pontes para a negociação e partilha, convergência na mesma direcção.

Por sua vez, o concelho de Vila Nova de Famalicão, já com uma vasta experiência no que respeita à intervenção, compreende a importância da coesão territorial, para o desenvolvimento harmonioso do seu concelho, possibilitando a oportunidade, a todos os cidadãos, da valorização das características de cada micro-território, de manifestarem os seus problemas e participarem nas respostas a construir. Observa-se a importância atribuída à sustentabilidade (garantia de resultados) e à articulação entre intervenções setoriais e territoriais numa visão integrada, ao encontro de soluções intersectoriais e de cooperação entre diferentes atores (relação atores/setores).

Ganha força a subsidiariedade<sup>56</sup>, traduzida na ação próxima das populações, privilegiando o local, como um caminho para o desenvolvimento, ao partir do pressuposto que é no local que se identificam: os agentes de mudança, as necessidades e recursos, se conhecem os efeitos reais das políticas setoriais e globais e se encontram oportunidades e iniciativas. E é lá, que é possível inovar, testar, ensaiar, consolidar e integrar ações, criar espaços de autonomia, organização e gestão, criar condições para o exercício da solidariedade e intervenção coletiva, assente numa estratégia de participação, planeamento e avaliação (ISS, 2005). A subsidiariedade assenta na ideia base, da diminuição da legitimidade de intervenções por autoridades superiores externas, para aumentar a capacidade de intervenção e participação no processo de decisão a partir da proximidade com o cidadão.

### ***Singularidades de Famalicão e de Vizela***

O contexto local é influenciado pela mútua dependência de fatores internos e externos. As formulações no campo da intervenção, resolução de problemas e definição de resultados, surgem como um “locus” inseparável dos atores envolvidos e de todo um contexto interno e externo ao território, que é necessário desocultar, para se compreender de que forma condicionam os efeitos da intervenção.

Nesse sentido, foram identificados os seguintes fatores:

### ***Expressão da crise***

A expressão da crise manifesta-se no plano económico, em toda a União Europeia, espalhando-se por várias zonas do globo. Assume maior expressão na Irlanda e em países do sul da Europa, onde se inclui Portugal, através do elevado endividamento público, aumento do desemprego, insolvência de elevado número de empresas, escassez de crédito e fuga de capitais de investidores, dada a insegurança económica que o país oferece. A compreensão, no *locus* da investigação, da expressão da crise, aumenta o conhecimento acerca das dinâmicas do território onde as *redes* operam.

---

<sup>56</sup>A subsidiariedade é um dos princípios base onde o programa *Rede Social* assenta. O conselho Europeu de Edimburgo, de Dezembro de 1992, definiu os princípios fundamentais da noção de subsidiariedade, consagrada no Tratado da União Europeia

*... quase durante todo o sec XX, foi uma zona de um expoente na indústria têxtil e que a partir dos anos 80, foi de crise em crise, declinando na situação que estamos. Fecharam muitas empresas, resistiram aquelas que se modernizaram, encontrando um nicho de mercado para o qual consegue vender... Novas empresas também, mas de menor dimensão, mas de qualquer forma repare, Vizela tem perdido dois elementos de forte caracterização no concelho, a indústria têxtil e o turismo. O turismo na sequência do fecho das termas... e arrasta outros negócios como é o caso dos hotéis (pelo menos um fechou), a lógica que havia, quase como nas praias, de alugar casas, vai-se perdendo, é uma fonte que se perdeu..... Mas mesmo a restauração, os cafés que eram muito importantes, de algum modo são capazes de resistir, mas já não têm a pujança e frequência turística que tivera... muitas lojas que fecham. Muitas que se aguentam com muita dificuldade. (EV4)*

*Com a falta de emprego que temos vindo a sentir, e pior com a dificuldade das pessoas em pagar contas... Contas da luz, água,... (EV5)*

*É através do encerramento, temos bastantes encerramentos de lojas, sobretudo no centro urbano e sobretudo nalgumas lojas que escoavam produtos locais ... tem tido novas empresas nesta altura de crise e tem tido também destruição de empresas que não conseguiram adaptar-se.... (EF3)*

*Vê-se muito a nível do retalho, vê-se muito pequeno comércio que neste momento está fechado e vê-se que as empresas que falamos anteriormente [setor têxtil] com um nível de emprego satisfatório, não estão a criar mais emprego. (EF4)*

O Vale do Ave é uma região do país de forte tradição industrial, onde a crise é expressa com evidente visibilidade. Tempos de incerteza, de risco e de imprevisibilidade são a marca da contemporaneidade manifesta nos dois concelhos em análise. Face a este contexto de enorme instabilidade uma questão de fundo emerge, compreender a interpretação que os parceiros fazem do modelo interorganizacional em forma de rede, contrário aos de inspiração intraorganizacional, tão impregnado na vida quotidiana das pessoas e organizações para o alcance de resultados de mudança, no território.

Nesse sentido, pode ser um modelo não valorizado, uma vez que o momento estimula o individualismo, na medida em que cada um, para se “salvar”, olha por si e pelo seu interesse e vê as outras organizações como uma ameaça à sua sobrevivência. Ou, pelo contrário, este



contexto gera uma visão de oportunidade, pela importância da força do conjunto. Não é claro, no espaço empírico a visão do papel que a *rede* pode ter num cenário de crise, apesar da política pública ter sido criada para diminuir a pobreza e exclusão social, que em tempos de crise, como é evidente, tendem a aumentar significativamente.

### ***O Problema da Pobreza***

O Programa *Rede Social* é criado numa fase histórica em que a Europa atribui uma grande importância às questões da pobreza e exclusão social, com expressão muito visível, na década de oitenta, através do investimento em recursos, como são disso exemplo os programas de luta contra a pobreza implementados em vários países onde se inclui Portugal. A consciência da importância desta problemática, para o impedimento do desenvolvimento pessoal e territorial, é uma realidade continuada na década seguinte, antes da crise que atualmente nos assola se instalar nas suas múltiplas expressões. Uma forte dinâmica em torno da luta contra este problema social é criada no território nacional sendo o Programa *Rede Social* disso um exemplo.

*...hoje temos muito melhor cobertura, designadamente em creche, em apoio ao domicílio, no caso dos idosos atenua o isolamento, atenuam algumas dificuldades que possam ter,... O maior conhecimento da realidade, nomeadamente dos problemas e dos recursos existentes permite que se encontrem respostas mais adequadas e rápidas. Eu acho que contribui [diminuição da pobreza] mesmo objetivamente, materialmente e também mais subjectivamente como no caso dos encaminhamentos em termos educativos e formativos... (EV1)*

*...discussão em grupo e da necessidade que temos de considerar que o desemprego e pobreza é o grande flagelo do concelho, cada vez mais é necessário ter uma atuação ao nível da pobreza e exclusão, que não seja meramente assistencialista....isso requer técnicos, requer todo o envolvimento das instituições e da rede e dos projetos que a rede vai desenvolvendo nesse sentido. (EV3)*

*A rede tem contribuído para dar às pessoas que estão em situação de exclusão e pobreza melhores oportunidades para saírem da situação...a rede permitiu 1) mais olhos no terreno, que diagnosticaram, que alertaram, que identificaram situações de exclusão; 2) mais gente, mais braços, mais recursos, foram mais facilmente mobilizados para resolução desses problemas, por exemplo:... às vezes de carência básica, de água, de saneamento, de casa, de habitação, de*

*alimentação, isso foram problemas que começaram a ter uma resposta quase local, quando antes eram só quase respostas centralizadoras e muito burocráticas...maior capacidade da rede de diagnosticar, sinalizar e encaminhar (EF1)*

*Outros problemas ...deixa realçar, entre as múltiplas entidades de formação profissional do concelho e os serviços sociais que faziam o diagnóstico, o acompanhamento e mobilização destas pessoas, conseguiu-se dar inúmeras oportunidades e possibilidades a pessoas integrar em processos de formação e emprego, processos de ocupação-formação,... de inclusão, de empresas sociais, e por aí também creio que se foram resolvendo vários problemas. (EF1).*

*Nós estamos a trabalhar em contra ciclo, não sei se me fiz entender, nós estamos a combater contra a pobreza e exclusão social, quando temos uma máquina a fabricar pobreza e exclusão social, e é isto que eu chamo trabalhar em contra ciclo, e se essa máquina não existisse, isto é, se o desemprego em vez de continuar a aumentar, começasse a baixar, se o crédito mal parado em vez de aumentar, começasse a baixar nós tínhamos algo favorável que nos ajudava a enquadrar as pessoas mesmo através da formação, formando as pessoas para exercer outro género de profissão,... (EF5)*

Verifica-se uma consciencialização cívica, social e política sobre a complexidade e heterogeneidade dos fenómenos da pobreza e exclusão social, motivando a procura de soluções que, se não o erradicam, o diminuem substancialmente, nomeadamente, através de parcerias consistentes entre atores e setores numa relação intersectorial.

A perspetiva da reconfiguração do modelo de organização, oposto ao burocrático e racional, e a excessiva especialização disciplinar, favorecem a compreensão crescente dos múltiplos domínios que atravessam a ação social. A visão da sociologia *Eliana*, ao focar a importância no resultado, dito de outra forma, o que sobressai a partir da dinâmica social, está muito presente na reconfiguração organizacional que o Programa *Rede Social* trouxe para o espaço empírico. O que importa realçar nessa visão é que se produza mudança direta na vida das pessoas.

Observa-se o confronto com uma realidade que não foi prevista e emerge de forma paradoxal. A crise vivida na atualidade confronta um programa, criado para combater a pobreza e exclusão social num contexto expansionista das políticas públicas, de grande investimento em recursos, para o enfrentamento do fenómeno, com a diminuição do investimento nessa área, num momento em que é muito necessário. De que forma esse mesmo Programa, num cenário de

crise, não prevista, aquando da sua criação, em que a pobreza e exclusão social aumentam, faz jus aos objetivos para que foi criado, ao constatar-se que os recursos para a intervenção social diminuem substancialmente?

### ***O Setor Empresarial***

O setor empresarial exerce um papel fundamental no desenvolvimento económico e social de um determinado território (continente, país ou região), uma vez que, é um produtor de bens e serviços de que a sociedade necessita, ao gerar riqueza para ser redistribuída.

A busca e/ou incremento da produtividade, associada ao setor empresarial, acompanhada de indicadores de justiça social é essencial para o desenvolvimento sustentado.

*Eu penso que estão muitas [empresas] a fechar, que vão abrindo algumas de menor dimensão, de iniciativa local, não é? E, também não há movimento de fábricas ou empresas que venham para cá, isso não. Tirando os supermercados. (EV4)*

*...é um concelho que tanto apresenta elevadas taxas de falência de empresas, como continua a apresentar elevadas taxas de criação de novas empresas... Aparecem novas empresas detidas por novos recursos, novos elementos mais qualificados que já estruturam a empresa de uma outra forma, com base numa outra perspetiva ou com base noutros recursos técnicos...*

*...encerramento das empresas, é muito complicado, é uma queda muito grande, especialmente para o pequeno comerciante, uma vez que as pessoas preferem as grandes superfícies e para o pequeno comerciante é muito mais difícil concorrer em termos de preços e de ofertas...e depois o comércio precisa de dar uma reviravolta em termos de marketing e de publicidade, precisa de redescobrir outras formas de atrair os clientes. (EV5)*

*Há uma forte quebra do consumo interno, isso é evidente. E há também uma desconfiança para o consumo, as pessoas estão menos seguras do amanhã aqui como noutras partes, e portanto há uma menor confiança para o consumo e as pessoas, mesmo tendo possibilidades, estão-se a retrair e estão a fazer menores níveis de consumo, estão a fazer mais poupança e isso afeta o comércio, o comércio normal. (EF1)*

*A rotatividade do tecido empresarial é muito grande, portanto vê-se muitas empresas a morrer mas também se vê ao mesmo tempo muitas empresas a serem criadas...há iniciativa, há vontade, há empreendedorismo e as próprias pessoas conseguem dar a volta, nesse aspeto verifica-se que o concelho está a resistir (EF4)*

Importa pois, referir que o Programa *Rede Social* foi implementado num contexto de disponibilidade de recursos para investir no setor social. O atual estado da economia assenta numa grave crise em que as pequenas e médias empresas (tipificação das empresas do território do Vale do Ave) por razões de vária ordem, entre as quais, a quebra de consumo acentuada, não tem vindo a gerar riqueza suficiente, nem emprego que contribua para o investimento em recursos no setor social. Constata-se, contudo, a perceção de um setor empresarial resiliente, face às adversidades do presente, eventualmente pela tradição económica deste território assentar no setor secundário.

Falta perceber de que forma o Programa *Rede Social* é afetado por todo este contexto e se tem potencial para “almofadar” a crise, na sua expressão económica e social.

### ***Demografia***

Através da análise demográfica é possível compreender a estrutura etária da população, definir políticas e tendências da evolução da qualidade de vida das pessoas. O conhecimento sobre o estado e a dinâmica das populações humanas é fundamental para um maior planeamento e desenvolvimento das políticas públicas, nomeadamente, nos setores socioeconómicos.

*O concelho de Vizela continua a ser um concelho jovem, a terceira idade era uma prioridade, mas porque não havia respostas... não era uma prioridade até porque não tínhamos uma grande população com mais de 65 anos, entretanto aumentaram as respostas sociais para essa faixa etária, mas também aumentou a percentagem da população idosa e tem vindo a diminuir a percentagem da população jovem. (EV1)*

*Nós em 12 anos, mais ou menos, de rede social e em 12 anos de diagnósticos sociais, estamos neste momento a fazer uma viragem naquilo que são prioridades em por exemplo: equipamentos sociais que tem muita relação com as alterações demográficas. Se antes a prioridade era primeira infância, serviços de apoio à primeira infância e serviços de apoio aos idosos, hoje a primeira infância demograficamente, em dados de dois censos, regrediu*

*substancialmente, fazendo-nos atingir atualmente ótimas taxas de cobertura de serviços e por outro lado, ao nível das respostas à população mais idosa abriram muitos serviços... há aqui também uma viragem de eventualmente vir a encontrar novas respostas mais adaptadas ao aumento da população idosa e mais adaptadas a uma maior sustentabilidade dos serviços no seu financiamento, nos seus recursos que podem disponibilizar.* (EF1)

É muito visível a alteração da pirâmide etária da população, nos dois concelhos, com uma tendência marcada pelo envelhecimento, processo que se estende por todo o país e “velho” continente. O envelhecimento demográfico, contrariamente ao envelhecimento biológico de qualquer ser vivo, não é uma inevitabilidade. O processo de senescência, associado à redução de capacidades físicas e/ou intelectuais, influencia fortemente as dinâmicas políticas, sociais e económicas, ao aumentar a inatividade e os custos sociais.

Os fatores demográficos do contexto territorial em análise, marcados pelo envelhecimento da população (diferencial entre a natalidade e mortalidade), influenciaram as opções da *rede* nas suas políticas setoriais. Assim, verifica-se uma inversão das prioridades de investimento da infância para a população idosa. Esta decisão foi suportada no diagnóstico social e no plano estratégico, orientador do futuro, e no plano operacional, numa construção de *Bottom-up*, com vista a uma intervenção sustentada e flexível, exigida pelos tempos da complexidade. Está em causa uma relação direta entre estratégia e intervenção, através de um modo de fazer, fazendo (Guerra, 2002).

O envelhecimento demográfico gera efeitos perversos nos equilíbrios sociais conduzindo a situações de conflitualidade e de exclusão social. Importa, pois, orientar esforços para uma reflexão, *indisciplinar* (setores) e multinível, da revisão dos fundamentos deste problema social e sobre o qual o modelo de organização em rede tem um papel de relevo.

É de notar que em termos de gestão e de planeamento de recursos, a *rede* considera os fatores demográficos do território. Associado aos fatores demográficos de natalidade/mortalidade, os movimentos migratórios e a sua relação com o desemprego, constituem-se como outra variável com igual efeito sobre a estrutura da população e consequente dinâmica societal e económica do território.

## **Migrações e Desemprego**

As migrações, o desemprego e o trabalho têm, entre si, uma interligação independente do território onde ocorrem. O desemprego gera situações de injustiça social manifestas, entre muitas outras, em migrações sem integração no mercado de trabalho. Trata-se de questões cruciais para a perpetuação dos fenómenos da pobreza e exclusão social, da desigualdade na distribuição de bens e serviços, que em muito limitam o caminho do desenvolvimento assente na justiça social. Interessa compreender a sua expressão no território em análise.

*...temos aqui no Centro muitas pessoas, entre os 30 e 40 anos que são forçadas a sair... Espanha, Inglaterra, Suíça, agora outra vez França... e é uma situação que encontramos com frequência,... são pessoas que são confrontadas com problemas económicos. Têm família, empréstimos para habitação, um elemento do casal está desempregado e vêem-se forçados a fazer esse processo... Nós tivemos aqui,... durante muitos anos, nos anos 80 aproximadamente, muita oferta de emprego, o que levou nessa altura muita gente a abandonar os estudos para trabalhar, e são este o público de que falamos agora... Com a crise do setor têxtil ficaram sem emprego e não sabem fazer mais nada...A questão do desemprego aqui é um facto muito importante. (EV4)*

*Têm vindo a aumentar [as migrações] com a diminuição dos postos de trabalho... Houve aqui um movimento migratório, que foi nacional, mas aqui verificou-se porque temos um gabinete de apoio ao imigrante e apercebemo-nos disso... percebemos em processos da CPCJ de sinalizações por abandono escolar e abstentismo e depois percebemos que estão em França ou Espanha, por isso não estavam na escola... neste momento os desempregados inscritos são maioritariamente de longa duração... [criaram-se] mais recentemente os Gabinetes de Inserção Profissional. Existem dois... Mais recentemente, mas que está a terminar, com o CLDS foi feito muito trabalho nessa área, em complemento com o GIP, no encaminhamento para a formação, no apoio a criação do próprio emprego, acompanhamos a articulação com o CNO. (EV1)*

*A taxa de desemprego no concelho, desde 1997, é sempre superior à taxa nacional. De qualquer modo, a pressão social do desemprego é menor do que noutros concelhos... e isto, nós temos mais ou menos atribuído a situações de maior emprego informal, a situações de multiocupações que permitem às famílias manter níveis de sustentação económica e de certa solvência...A Rede "Famalicão Empreende" onde as entidades da rede também estão presentes, a prioridade agora*

*aí, é vista já não anteriormente como combate ao desemprego pela formação profissional mas o combate ao desemprego pela promoção da capacidade e da iniciativa de empreendimento e empreendedor... [faz-se] o combate ao desemprego pela promoção da capacidade e da iniciativa de empreendimento e empreendedor. E aí tentou-se estabilizar os vários serviços e recursos existentes de apoio e de promoção do empreendedorismo, procurou-se estabilizar um chamado ecossistema desde a educação para o empreendedorismo. (EF1)*

É visível a construção de uma estratégia para a intervenção, considerando as dinâmicas a acontecer no território, nomeadamente as elevadas taxas de desemprego, assente num pensamento estratégico, enquanto, pensamento condutor capaz de escolher os procedimentos mais adequados para a concretização de objetivos de acordo com os problemas prioritários identificados.

Está presente um processo que valoriza a importância de organizar e estruturar a intervenção, a partir de prioridades, considerando o contexto do momento e as ações para a mudança. Observa-se que a *rede* se tornou um agente ativo face a problemas com uma importância vital para o desenvolvimento do local.

### ***Acessibilidades***

As acessibilidades constituem um direito das pessoas necessário à sua autonomia, nomeadamente no acesso a bens e serviços, existentes, para o uso de todos.

*...tem algumas freguesias que não têm rede de acesso, em termos de transporte ao centro, este é um dos problemas que temos identificado várias vezes, até no diagnóstico do concelho, eh...é um problema...(EV2).*

*muitos problemas de acessibilidade entre freguesias, à sede do concelho... tiveram que fazer vários polos de atendimento às populações porque não há mobilidade entre as freguesias, as redes de transporte são muito deficitárias. (EF2)*

As acessibilidades são um problema, quer num concelho, quer noutro. Variável que contribui para o isolamento e para a dificuldade de acesso dos públicos desfavorecidos a oportunidades em diversos campos, tais como a educação e o emprego, aumentando os fatores de risco de pobreza e exclusão social. Esta área não aparece como uma prioridade para nenhuma das duas

*redes sociais*, constata-se que ainda não há um Plano de Desenvolvimento que integre todos os planos do concelho, nomeadamente o designado Plano Diretor Municipal (PDM) da responsabilidade direta das Câmaras Municipais. A fragmentação ainda é uma realidade, na cultura organizacional, no que concerne a setores que, tradicionalmente, não se articulam.

## **8.2. ESTRUTURA E INTERPRETAÇÃO DO PROGRAMA *REDE SOCIAL***

A análise da estrutura e do modelo gestor da *Rede* permite desocultar a pertinência e utilidade dessa forma de organização para a transformação social. Compreender a apropriação e interpretação que os agentes dele fazem, é verificar a concretização do que está escrito, que não raro, é bem diferente, e perceber se há flexibilidade, no espaço empírico, para ajustes face a uma realidade em mudança constante.

### ***A Legislação***

Compreender a influência da componente formal de uma política pública, na dinâmica criada, é um fator relevante para desocultar as condicionantes de partida do modelo.

*Eu acho que não limita muito porque acaba por haver alguma liberdade... O que está determinado em lei ajuda-nos a organizar, mas depois em termos práticos acaba por ser um pouco informal,... Não penso que a lei seja limitadora... (EV1)*

*Para nós a lei é um instrumento para saber como podemos crescer, como podemos fazer o melhor... A lei, no fundo, está a abrir os horizontes. A partir daí ajudará, ou não, a fazer alguma coisa conforme a nossa vontade. Portanto, no que diz respeito à lei das redes sociais, nós não temos qualquer problema porque não é a lei que nos vai dizer o trabalho que nós temos de fazer... Ora, não é a lei que nos vai dizer o que devemos fazer para otimizar. (EF 1.1)*

*A legislação não percebe nada do que é funcionamento em rede,... a linguagem que está na legislação é uma linguagem de legislador, tradicionalmente fixado a uma matriz hierárquica de funcionamento da sociedade, esse é o primeiro grande erro... O legislador não percebe nada do que é o funcionamento em rede e a legislação não transmite uma nova linguagem que era importante transmitir... As redes funcionam bem, estão acima e para além do funcionamento da*



*legislação. A legislação às vezes até tem sido fonte de más interpretações, de confusões, e até de ser pouco coadjuvante ao processo de implementação da rede... (EF1)*

*Não é um obstáculo, cria algum desconforto. Em alguns concelhos a rede continua muito presa por seguir a legislação, enquanto que outros se distanciam mais, não considerando a legislação muito rígida. (EF3)*

Percebe-se um “descolamento” da visão tradicional da obediência à norma escrita, observado através da crítica à legislação, no sentido da alteração da resposta fabricada, para outra, que já aceita a flexibilização e a imprevisibilidade. Verifica-se uma tendência para compreender a *rede* como um sistema vivo (autopoiesis), materializado na liberdade de decidir o que perceber e o que aceitar como perturbação. A estrutura é encarada em interação com o seu meio ambiente e, os seus estados internos, na direção de preservar a capacidade para aprender e adaptar-se às mudanças ocorridas. Contudo, a norma, em consequência de um modelo secular assente na hierarquia, controle, comando e rotinização, ainda é vista, em muitas situações, como algo externo que é necessário cumprir mesmo que desajustado ao contexto e limitador da ação.

### ***A Rede como Programa Inovador na sua Componente Formal***

O Programa *Rede Social* configurava à época, uma estrutura inovadora, por não ser estática, nem rígida na sua formulação. O modelo desenhava-se assente em dimensões diversas i) estrutura variável, de acordo com a adesão livre dos parceiros; ii) transformação dos métodos, com uma forte componente participativa; iii) políticas públicas, geridas a nível local por serviços desconcentrados da administração local, autarquias e instituições de caráter social,. É relevante compreender de que forma está a ser interpretada e aplicada esta visão no espaço empírico.

*Sim, porque punha todos em pé de igualdade...As pessoas podem ouvir-se umas às outras, ouvir opinião e estando em pé de igualdade sentem-se mais à vontade para desenvolverem respostas, ou de pensar em respostas, embora essa igualdade é às vezes um pouco limitada. .... A senhora das conferências Vicentinas é uma pessoa que já vivia há imensos anos aqui no concelho, tinha um grande conhecimento do concelho, não era só da realidade concelhia era das pessoas, quase individualmente, e isso foi uma grande ajuda, até de projetos que tinha como sonho criar no concelho (EV1)*

*No fundo a rede social acabou por ser um princípio para outros trabalhos e outras formas de actuar (EV4)*

*...a rede implica trabalhar em conjunto, implica identificar os problemas e as soluções em conjunto, implica dizer onde faltam equipamentos para responder às solicitações do meio, implica também fazer o levantamento dos desempregados e de como vivem com as suas famílias, implica estar atento á questão das habitações e das pessoas que estão a ficar sem ela, devido á incapacidade de cumprir os compromissos com a banca, a rede implica estar no terreno, implica sujar as mãos, quem vem para a rede apenas para ver, eu aconselho a não vir. (EF5)*

É visível a noção da relevância da horizontalidade e da interdependência que este modelo organizacional trouxe, para a intervenção social. O Programa veio criar condições para a partilha e concretização de projetos, que só foram possíveis através da articulação e participação de diversos atores e da partilha de recursos organizacionais já existentes. O impulso das parcerias e da horizontalidade gestonária é uma evidência. É valorizada a mútua dependência, a perspetiva da parceria de onde fazem parte técnicos e filantropos e o foco na territorialização, como forma de atingir resultados transformadores.

É visível uma perspetiva inovadora, na ação fundada no incentivo à capacidade de iniciativa na busca e experimentação de novos processos e soluções, na exploração de novas oportunidades de vida, recorrendo a boas práticas, na mudança organizacional, através de novas ferramentas de gestão e na valorização das redes e identidades locais.

### ***Territorialização***

O princípio de governação do Programa é o da subsidiariedade, fixando a freguesia e o concelho, enquanto instrumento de deliberação e participação da política.

*Vêem [os parceiros] como uma intervenção [ a Rede] que organiza o território (EV1)*

*Outra mudança que eu acho que ocorreu tem a ver com uma territorialização maior da ação social (EF1)*

*...a rede pôs as pessoas a pensar não na instituição mas no território,...(EF3)*

A territorialização da intervenção é uma clara evidência da organização da intervenção a partir de um modelo reticular. A perspectiva holística de não fragmentação da ação é assumida como uma conquista de um pensamento não atomista e linear, necessário para o alcance de resultados sustentados.

### ***Participação***

A *Rede Social* na sua estrutura formal, através dos documentos oficiais, chama as organizações a participarem nas decisões do território, colocando os seus recursos e competências em comum para uma intervenção que se deseja partilhada, sustentada e comprometida.

*...participativa as instituições que estão no terreno são convocadas para discutir e para apontar alternativas...(EV3)*

*a participação tem as suas técnicas e a participação não é só reunir/juntar e fazer reuniões ou fazer inquéritos, ou fazer entrevistas, não era aquilo que se demonstrava de facto impactante e eficiente em termos de a seguir os agentes ficarem responsabilizados e mobilizados pelas ações que eles diziam que eram importantes tomar em conta (EF1)*

*...sentido envolvente de ninguém ficar para trás e depois obrigar-se a uma participação ativa...tenho conhecimento do que se passou na reunião e o que é que é decidido, os projetos que se vai fazer para a frente. (EF3)*

A participação é um princípio consagrado, na estrutura do Programa e que empiricamente foi apropriado como uma dimensão relevante para a intervenção. Compreendeu-se que, para a participação acontecer, é necessário um processo metodológico que coloque as organizações a acompanhar o processo, a discutir, a decidir e a assumir compromissos. Nesse sentido, a *Rede* foi interpretada, pelos atores locais, como um instrumento capaz de mobilizar sinergias para a criação de um Estado social ativo. Contudo, muitos desafios se colocam ao modelo participativo, ao nível da cidadania e da democracia (Schifer, *et al.*, 2006).

Está em causa a ancestral questão da gestão da relação entre estruturas e pessoas e outros modelos mentais, que integrem aspetos ontológicos, psicológicos e metodológicos, em conflito. Estão em questão os métodos usados para que a participação aconteça. O, como se faz, faz a diferença quanto aos resultados.

## **O Planeamento**

Assim, na estrutura do programa, concretamente, nos seus objetivos específicos, está prevista a construção de diagnóstico e plano para o território de forma participada.

Com efeito, o foco da *Rede* é a “planificação estratégica da intervenção social local”, assente numa estratégia metodológica participada baseada no princípio *bottom-up*. A *Rede* coadjuva e é protagonista de instrumentos de planeamento social a nível nacional, numa dimensão territorial materializada na organização administrativa do concelho.

Nesse sentido, procurou-se, empiricamente, saber se o planeamento tem vindo a assumir um lugar central no processo de constituição e funcionamento das parcerias constituídas pela *Rede Social* para uma intervenção social organizada.

*O trabalho parte da mobilização para a constituição de grupos de trabalho, eles existem, mas como há técnicos que entram e há técnicos que saem, nós [Câmara] mobilizamos as instituições e informamos que vamos iniciar um processo de, por exemplo, atualização de diagnóstico, e constituímos os grupos de trabalho, muito com base na identificação dos problemas e das respostas, das respostas que cada parceiro dá...o nosso plano de ação é feito em função do contributo de cada parceiro. A Câmara aí surge como um outro parceiro...mas a rede ajudou muito, porque ajuda a que todos sigam, embora possam ter os seus interesses, a orientar a intervenção para os seus objetivos, não deixam de ter uma visão do “todo”, e de que todos podem beneficiar...eu acho que ajuda muito seguir objetivos,... (EV1)*

*Depois de efetuado o diagnóstico, vamos priorizar aquelas áreas problemas, e há necessariamente um planeamento, tem que haver,...depois o trabalho tem que ser programado para aquela ação específica...não estão lá [os parceiros] para defender a sua própria camisola, envolvem-se e envolvem-se em questões da própria rede, que é o trabalho da comunidade, que é o diagnóstico da comunidade, e sim penso que realmente há mais planeamento, das situações, e não é visto cada organização em si mesma, mas é vista em termos de um trabalho de um todo... (EV2)*

*...trabalho em rede nos ajuda a planear e pensar de uma forma diferente. (EV3)*

*...nós tentamos desenhar, numa terceira versão de planeamento estratégico nós tentamos conciliar aquilo que são as orientações, metas, objetivos internacionais/nacionais/comunitários, com aquilo que são as necessidades, os problemas locais. E o nosso planeamento estratégico é uma tentativa de conciliar os recursos e necessidades locais, com as metas e objetivos estratégicos globais. Acho que isso dá, tem dado bom resultado! Por ex: há uns anos havia o objetivo até 2010 certificar 1.000.000 de adultos com maiores níveis de habilitações e qualificação, esse objetivo nacional ajudou a localmente se mobilizar os recursos, as instituições para colaborar e prosseguir esse objetivo... (EF1)*

*...há um planeamento, há trabalho em conjunto, há preocupação de debater soluções em conjunto... (EF2)*

O planeamento é um processo aberto e racional que tem como fim estabelecer uma representação da mudança que se pretende atingir e das fases necessárias para a alcançar. Assim, ambas as *redes sociais* assumem um papel de agentes de planeamento estratégico mediante o conhecimento dos recursos e problemas do território, enquanto meta-medida de política de desenvolvimento social, apoiada na produção de instrumentos nucleares. De entre esses, destacam-se o diagnóstico social e o plano de desenvolvimento social. Os dois são estruturantes, a par do plano de atividades e da avaliação, para a implementação da parceria local. Os atores evidenciam essencialmente a importância do diagnóstico e do planeamento focando a relevância do estratégico para o alcance de objetivos de médio/ longo prazo (Schiefer, *et al.*, 2006).

O diagnóstico como instrumento sistémico, interpretativo e prospetivo assenta na ideia de que para planear é preciso conhecer. Nesse sentido, observa-se uma liderança ativa por parte das Câmaras na mobilização de parceiros para a concretização do planeamento, num processo estruturado e organizado, assente em linhas estratégicas de ação flexíveis, evolutivas e numa perspetiva sistémica capaz de relacionar os níveis micro e macro. Realce-se, a compreensão das orientações das políticas estruturais europeias cuja centralidade da agenda política está na coesão, económica, social e territorial, para a qual o planeamento é estruturante. Refira-se, a este título, outros processos e instrumentos de planeamento a nível local, regional e nacional, designadamente o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), o Plano Nacional de Emprego (PNE), os Planos Diretores Municipais (PDM), entre outros, a considerar pela *Rede Social* para uma ação articulada e concertada no território onde atua.

### **8.3. DINÂMICA RELACIONAL ENTRE OS ATORES DA REDE**

Se o ambiente externo da *rede*, analisado através das dinâmicas sociais do território e da estrutura da política é uma dimensão relevante, quer para a criação, quer para a manutenção da *rede*, importa compreender o ambiente interno da mesma *rede*, tecido na teia de relações gerada entre os atores que dele fazem parte. A interdependência gerada pela dinâmica entre as conexões, indivíduo/sociedade, contribui para a configuração da *rede* interorganizacional de políticas públicas em análise.

Numa visão Eliana rejeita-se a ideia de polarização concetual e o raciocínio dicotômico de ou/ou, complexificando-se a concetualização na existência de uma “ordem oculta” de redes de relações elásticas, variáveis e transformáveis, mas não menos reais. O fenómeno do entrelaçamento é gerado nas transformações decorrentes das relações estabelecidas entre a singularidade individual e as relações estabelecidas com os outros que é necessário desocultar.

#### ***O Grupo e a Pessoa***

Compreender a dinâmica relacional entre os membros da *rede* permite-nos desocultar conhecimento muito válido para a compreensão de fatores que influenciam a dinâmica e resultados alcançados por essa forma de organização.

Só é possível considerar que um grupo está formado, quando as pessoas interagem partilhando uma finalidade comum e quando existe uma consciência de si próprias enquanto elementos do grupo (auto-perceção grupal) (Schiefer, 2006a:32).

A maturidade emocional dos intervenientes, saber lidar com as emoções próprias e as dos outros, vai para além da competência técnica, e é uma condição decisiva para o trabalho em forma de rede resultar (Carmo, 2007). Nesse sentido procurou-se saber o que acontece no espaço empírico em análise, no que respeita à relação entre os membros da *Rede*.

*Funciona muito bem...funciona tão bem que extravasa a própria rede social. Como já lhe disse, às vezes conseguimos resolver problemas que nem dizem respeito à intervenção da rede,...*  
(EV5)

*...o trabalho em equipa é muito mais rico, sobretudo se forem profissionais de diferentes áreas. Acho que há uma outra abordagem, é uma percepção completamente diferente e há uma maior criatividade na procura de soluções. Portanto é melhor trabalhar com um conjunto de parceiros que trabalham no mesmo território em diferentes acções, do que um trabalho isolado, que é sempre mais focalizado no problema. Tem mais a ver com as soluções a nível de trabalho em equipa, quanto mais diversificada for a equipa há mais valias, porque se calhar há profissionais mais vocacionados para identificar os problemas, mas há outros que podem contribuir para a questão das soluções. (EF2)*

*Eu penso que é um bom interagir, as pessoas quando precisam de alguma informação, telefonam à outra instituição que lhes parece estar mais credenciada, ou tem mais informação para uma partilha de informação, penso que aqui a comunicação entre instituições é extremamente importante, nós falamos muitas vezes ao telefone, há uma ou outra que é mais fechada, que se isola mais, mas também é normal, depende muito dos coordenadores das instituições, mas eu acho que nós temos sido o complemento uns dos outros. (EF5)*

Na linha de pensamento que temos vindo a adotar, construímos a análise da narrativa acima, em interdependência com a que apresentamos a seguir, uma vez que uma e outra detêm uma relação mútua.

### ***Perfil dos Atores para o Trabalho em Rede***

Fomos conhecer a percepção que os parceiros têm sobre as características pessoais necessárias para o trabalho colaborativo resultar, numa perspetiva de interdependência entre a pessoa e o movimento coletivo do grupo.

*cooperação e articulação com o todo, que acontece ao não haver sobreposições, decisões conjuntas,...partilha (EV3)*

*Desde logo uma pessoa que seja afável, que seja simpática, no sentido de ser bem acolhida pelos seus pares, pelas outras instituições. Por outro lado, que seja coerente entre aquilo que vai dizer e aquilo que faz. (EF1.1)*

*A prática destes anos mostrou-me que estamos a trabalhar com pessoas facilitadoras, portanto, houve sempre uma postura de colaboração, porque se em determinado momento esta entidade*

*que deveria fazer alguma coisa, não tinha condições, havia outra que podia ajudar. Portanto isso só era possível porque o perfil das pessoas de alguma forma...o perfil e a cultura das organizações, se calhar, o permitiu. (EV4)*

*Primeiro tem que ter dinamismo, força de vontade, empatia com o trabalho social, tem que ter sentido de grupo, de participação, tem que ser mediador de conflitos, obviamente tem que ser, de alguma forma, um agente integrador, um espírito educativo e participativo...não diria que é um Super Herói, mas tem que ter alguns atributos que são inerentes ao processo de discussão e de planeamento estratégico, não é?... Até porque as pessoas têm que ter um sentimento de partilha, de solidariedade, de respeito, pelo outro, pelo trabalho do outro, uma visão empreendedora, tudo. Uma dinâmica para o trabalho social... onde temos que estar abertos à partilha, a disponibilizar-se pelo outro. (EV3)*

*...papel de facilitadores e de mobilizadores (EF1)*

Observa-se, no espaço empírico, a importância que é dada ao grupo para o alcance de resultados. É possível verificar a consciência da vantagem do trabalho em grupo para um melhor desempenho, comparativamente com o trabalho isolado (Passos, 2001).

A fase de maturação em que ambos os grupos se encontram configura um sentimento de pertença não consolidado (perceção recíproca) entre os membros. Saliente-se que, numa rede interorganizacional, as pessoas que representam cada uma das organizações mudam com alguma regularidade e daí a reconfiguração da *rede* acontecer com frequência atrasando a identidade grupal. Paradoxalmente, a *rede* necessita dessa capacidade adaptativa de constante reconfiguração para existir.

Um outro aspeto a considerar seria a compreensão profunda acerca do desempenho e produtividade do grupo. Para isso, seria necessário investigar o contexto de origem da equipa, nomeadamente das organizações que constituem a rede: a situação organizacional de cada uma (tipo de estrutura, atividades que desenvolve, recursos técnicos e financeiros disponibilizados, logística que oferece, padrões de liderança e comunicação, auto-gestão, cultura, valores, etc.), dimensões não estudadas nesta investigação.



Outra observação de relevo a ponderar é a consciência da impossibilidade de se opor grupo e indivíduo, ou seja, é visível a percepção da configuração gerada pela interdependência criada entre o “eu” e “nós” para se chegar a resultados.

As pessoas no grupo estão unidas emocionalmente, intuitivamente, intelectualmente e espiritualmente (Hunter, *et al.*, 1995), é perceptível essa relação interpessoal na *Rede*. Contudo, as relações no grupo são complexas e formam uma teia de interações, com características únicas e com a sua própria dinâmica, uma vez que o grupo, enquanto realidade social, não é apenas a soma das pessoas que o integram e é mais do que as relações interindividuais geradas. Uma rede induzida por uma política pública, como é o caso, exige um movimento de grupalização que não é certo que ocorra.

Há uma clara compreensão de que a comunicação e a interdependência disciplinar constituem dimensões importantes para o funcionamento do grupo. Da mesma forma, não sendo visível a atribuição de importância à gestão do grupo, nomeadamente, o recurso a metodologias de gestão de conflitos, negociação e de facilitação da participação. Isto é, o processo metodológico não é identificado, como algo de necessário para a obtenção de resultados do grupo. Trata-se de uma dimensão, a dinâmica de grupo, a investir para o garante da sustentabilidade do modelo de organização reticular.

Compreende-se que não há uma consciência amadurecida sobre a gestão do grupo, de forma sistemática. Pelo contrário, um perfil específico para o grupo funcionar foi identificado, isto é, a evidência empírica demonstra a noção de que um modelo de organização de base coletiva participativa assenta numa condição essencial, a maturidade emocional das pessoas intervenientes. Para a estrutura policêntrica funcionar não chega a competência técnica, recursos humanos e materiais, é necessário que os parceiros lidem com as suas próprias emoções e com as dos outros. O trabalho em forma de rede necessita de ferramentas estruturais, individuais e grupais que resulte num processo organizador dessas interdependências.

Flexibilidade e modelos mentais que favoreçam a integração entre aspetos ontológicos, psicológicos e metodológicos, é um enorme desafio para lidar com os desafios da era da complexidade onde a efetivação da noção de interdependência entre estrutura e pessoa, iniciativa, criatividade, expressão emocional, autenticidade, espírito crítico, inteligência emocional

e relacional ocorrem em simultâneo, numa conjuntura que exige outras formas de pensar a relação com o mundo e formas de agir sobre ele. O modelo em rede no território abre esse horizonte de possibilidades.

#### **8.4. À DESCOBERTA DOS FATORES DE (IN)SUCESSO PARA O FUNCIONAMENTO DA REDE**

Do ponto de vista sociológico, a vigilância crítica desoculta as lógicas em que agem as políticas públicas, hoje com discursos difíceis de desmontar pela forma como a nova lógica reticular tem vindo a incorporar o ideal de conexão, diálogo, consenso e colaboração (Ferreira, 2012).

Nesse sentido, procuram-se identificar fatores favorecedores de (in)sucesso de um modelo de intervenção de natureza policêntrica, para aumentar a consciência das implicações dessa opção gestonária, com todas as vantagens, riscos e perigos que lhe estão inerentes.

##### ***Pluralismo Institucional e Político***

*...a capacidade de intervenção de cada instituição... faz-nos mais eficazes na nossa atuação (EV4)*

*Aconteceu-nos ou acontece correntemente que há entidades que lhe chegam medidas para implementar, por ex: o centro de emprego chegam-lhe medidas para implementar e eles têm dois caminhos, ou tentam fazer por eles, ou trazem o problema ou a medida, à rede, e pragmaticamente,... até digamos quase na defesa do seu interesse eles trazem o problema/a medida à rede porque, vêm que aí na rede, a melhor forma de eles concretizarem ou prosseguirem a implementação do programa. Veja por ex: um programa para desempregados com estágios ou práticas de IPSS, o centro de emprego tem aqui dois caminhos, ou tenta ele fazer isso, ou tenta, chegar aos beneficiários desses programas por meio da rede, e ocorre recorrentemente que eles vêm a rede já como um meio facilitador de implementação das medidas. (EF1)*

*...faltam-nos ainda as universidades, algumas entidades patronais deviam estar lá e não estão, a questão dos grupos desportivos deviam estar lá, sobretudo os que trabalham no voluntariado e no desporto amador têm aqui um trabalho espetacular no âmbito da ocupação dos tempos livres dos jovens e dos adultos. E, primeiro, o desporto dá saúde, segundo, dirige pessoas para outras*

*bandas, aquilo que é a delinquência juvenil ou outras coisas da sociedade praticamente desaparecem, ou seja os assaltos, ...as pessoas estando ocupadas, automaticamente o vandalismo desaparece,...* (EF5)

Várias organizações estão presentes numa relação de horizontalidade em busca de resultados comuns. O trabalho em rede dá um forte contributo ao serviço público ao trazer várias forças políticas para a mesma mesa (Agranoff, 2006) e ao aumentar a transparência e equidade na formulação de políticas e avaliação dos serviços prestados. Verifica-se, contudo, que é sentida a necessidade de integrar na *rede* outras entidades de relevo para a resolução de problemas estratégicos para a coesão do território. Por outras palavras, é sentida a necessidade da *rede* precisar de outros *nós* para se tornar mais eficiente.

### ***Dependência de Atores Chave***

*é essencialmente a Câmara [quem dinamiza] que neste momento está envolvida, evidentemente a Câmara não faz nada sem todos os outros parceiros, nomeadamente com a Segurança Social...tem sempre esse cuidado, sempre, sempre, sempre, qualquer coisa...há uma boa articulação.* (EV2)

*a Câmara ... tem um papel preponderante na dinamização da rede* (EV3)

*... quem dinamiza é a Segurança Social e a Câmara Municipal. Sobretudo no caso da Câmara ..., que de alguma forma instrui os processos, eles tem normalmente um técnico sempre a trabalhar a cem por cento* (EF2)

Verifica-se uma dependência na *rede* do apoio de duas organizações públicas com funções de gestão, de coordenação e articulação entre as organizações. Numa rede interorganizacional de políticas é frequente que a organização pública da tutela (gestão do Programa ) e promoção (execução) sejam vistas pelas restantes como as detentoras de poder, distribuidoras de benefícios e com maiores responsabilidades nos resultados. Está em evidência a transformação de um modelo de governo para outro questionador das estruturas e das relações entre Estado e sociedade ainda em fase embrionária.

## **O Processo Decisório**

*...há uma coordenação, mas é muito aberta e delega as responsabilidades de acordo com as especificidades de cada parceiro da rede, a esse nível acho que funciona muito bem. (EV4)*

*A decisão na rede... aqui a nível da rede concelhia do CLAS a decisão é triada pelo NE, que elabora e formula as propostas de decisão e é institucionalmente observada e decidida no CLAS... A decisão é colocada por uma forma tradicional por votação...O nosso regulamento do CLAS estipula que as decisões deverão ser sempre por consenso, caso não haja consenso elas deverão voltar ao NE para serem analisadas, mas a forma prática com que ela é colocada tem sido quem está de acordo, quem não está de acordo e faz-se uma aprovação da decisão. Há uma parte que gostaria de dizer, aqui é que, contrariamente, à legislação o CLAS, não consegue ter um papel de plataforma estratégica, de pensamento estratégico, porque é muito abrangente e é muito grande, quem é detentor do pensamento estratégico é o NE, porque é um núcleo mais focado e mais restrito. O CLAS tem um papel, de qualquer forma, muito importante porque formaliza, institucionaliza e reforça as decisões e as propostas. (EF1)*

*A rede nunca toma decisões e utilizamos o método da negociação, da mediação, por exemplo, nós precisamos que alguém assuma uma tarefa e as pessoas não recusam e acabam por aceitar, não se impõe, mas sim a atitude de complemento (EF5)*

A evidência empírica demonstra que a forma de decidir tem uma relação direta com o nível a que se está a decidir, estratégico ou operacional. Cada um destes níveis é condicionado não só pelas funções que lhes estão atribuídas pela legislação, mas também pelo número de parceiros que integram os órgãos da estrutura.

Assim, identificamos duas formas de decisão nas duas *redes*. No nível estratégico (CLAS) a decisão é baseada no modelo autárquico tradicional, tomada por votação. Outra, no nível operacional, onde se inclui o Núcleo Executivo e as Comissões Sociais Interfreguesias (CSIF's) a decisão é concertada recorrendo ao método da negociação e/ ou mediação. Uma justificação de relevo, para a primeira forma de decisão, encontra-se no facto da votação poder “simplificar” a decisão em virtude do elevado número de *nós* da *rede*.

A dimensão da rede, reduzida, extensa ou mediana condiciona em muito a sua dinâmica. Se for excessiva, complexifica muito o processo decisório, se for reduzida, pode não gerar dinâmica e daí vantagem colaborativa.

O Programa *Rede Social* não limita, na sua estrutura, o número de parceiros, verificando-se assim, que na *rede* com mais *nós*, que o processo decisório é por si mais complexo. Apresenta dificuldade em encontrar modelos alternativos aos tradicionais, assentes no modelo burocrático, isto é, com dimensões que privilegiam a forma e a norma. Quando o processo decisório está ao nível operacional, verifica-se a importância atribuída à gestão das diferenças entre as pessoas, através da mediação do processo, para que se obtenham mútuos proveitos. Por outras palavras, pode dizer-se que se trata de um modelo mais próximo do modelo em rede, uma vez que as dimensões da horizontalidade e codecisão assumem um lugar significativo.

Num modelo gestor em rede, um dos seus potenciais insucessos é o processo de geração de consensos e de negociação que pode ser demasiado lento e criar dificuldades na resposta a questões que requerem uma ação imediata (Teixeira, 2002; Fleury, 2005). O processo coletivo implica muito tempo e um grande esforço para se alcançarem situações em que todos ganhem (Agranoff e Lindsay, 1983). Estas dificuldades criam barreiras à criação de alternativas ao modelo burocrático e mecanicista, que continua bem presente na vida organizacional rotinizada com a precisão exigida a um relógio (Morgan, 1996).

### ***Cúmulo de Estruturas Policêntricas***

*... as pessoas têm que disponibilizar o seu tempo para estar presentes na Rede, na CPCJ, no "Ser Criança" e numa série de outros projetos que os técnicos todos têm que estar envolvidos, e nem sempre a contribuição é a desejável,...(EV3)*

*...Continua a haver muitos grupos de trabalho a nível concelhio cada um trata de um assunto portanto se calhar deveriam ser agrupados na Rede Social. (EF2)*

A "moda" das redes de política, como forma de organização, tem sido um crescente, em consequência da popularidade das experiências colaborativas. A paisagem organizacional do território mostra-nos grupos, comissões, núcleos, etc. Várias estruturas multiorganizacionais a agir em paralelo e, muitas vezes, com sobreposições aos níveis do grupo-alvo, ações e objetivos.

Constata-se alguma confusão, descoordenação, dissipação do trabalho colaborativo e paradoxalmente fragmentação das políticas. Muito embora o Programa *Rede Social* tenha surgido como política pública unificadora do território e integradora das políticas, ainda não o conseguiu.

### ***Interdependência e Cooperação***

*... o trabalho em rede, ajuda a conhecer o que os outros fazem, não andarmos a sobrepormos uns aos outros, a partir do momento que definimos o que cada um faz, se eu sei que é preciso atuar em determinado problema, mas também sei quem são as instituições responsáveis por intervir nesse tipo de problemas, então não é preciso estar a criar um novo programa. Acho que é o que funciona melhor, se é esta instituição que resolve determinado problema então é para lá que encaminhamos. Nós podemos ajudar numa outra área em que as instituições não estejam a trabalhar, não há sobreposição em termos de trabalho e recursos. (EV4)*

*Porque todas as ideias que possam surgir, todas as ideias que possam ser dadas para combater os problemas encontrados na comunidade são importantes e às vezes pode até ser uma coisa muito absurda, mas bem.... bem pensado, bem construído com o apoio de todos, pode sair um resultado com uma ideia brilhante. Portanto nós precisamos de todos para esta rede. (EF1.1)*

*...no início deste ano lectivo estávamos com falta de crianças na creche, temos capacidade para 83 para cada uma das duas creches e faltavam-nos cerca de 15 crianças, e eu coloquei isto na comissão social interfreguesias, e automaticamente a responsável pelo centro social de... disse que tinha uma lista de espera e que podia mandar para lá as crianças, e assim foi. Esta é uma das formas. Outra forma são as atividades que conseguimos realizar em conjunto, já realizamos uma atividade sobre o microcrédito para as pessoas das duas freguesias...(EF5).*

*... Eu não consigo resolver este problema, deixa-me ver quem é que aqui à minha volta consegue. E depois, ligar para essa instituição e tentar resolver o problema... o grande problema empancámos em determinados procedimentos, em mandar ofícios e não sei quê....somos muito informais, funciona bem. Porque eu não preciso estar a mandar um ofício, imaginemos para o Sr. Provedor a pedir não sei quê. Nós pegamos e ligamos à técnica "Ó ... olha aconteceu não sei o quê, como é que vamos resolver? A quem achas que eu deva ligar?"... e resolvemos o*

*problema. Porque eu acho que no fundo o que interessa mais às pessoas é que os problemas sejam resolvidos, e, não estarmos a mandar um ofício para lá a pedir... e esse trabalho em rede, muitas vezes informal, não escrito, é o que nos faz resolver metade dos problemas (EV5)*

*...há quem diga que não se consegue fazer nada sem dinheiro, mas a minha opinião é que se consegue fazer muito sem dinheiro, desde que haja boa vontade e que as direcções das instituições disponibilizem os seus técnicos para que nos momentos cruciais possam estar no lugar certo à hora certa. Quantas e quantas vezes os técnicos da minha instituição, que precisam do carro para ir a tal parte confirmar uma situação. Só se uma viatura estiver indisponível é que não cedemos imediatamente, isto também tem acontecido um bocado nas outras instituições quando precisamos delas, e é neste interagir que nós vamos trabalhando, não perguntamos quanto gastou em gasolina, quanto tempo o técnico deu, não contabilizamos isso. (EF5)*

É visível a consciência de que o trabalho em rede gera cooperação ao ser reconhecida a dependência mútua, isto é, a interdependência, entre os agentes ao somarem forças, habilidades e recursos para o alcance de metas comuns. Os resultados alcançados dependem da negociação e partilha dos vários agentes. Nesse sentido, uma das vantagens das redes é que a cooperação se efetiva numa combinação de interesses mútuos (Powell, 1990). O trabalho em rede suporta-se numa dimensão chave, a obtenção de ganhos mútuos, traduzida na cooperação entre as organizações que a integram.

Verifica-se uma efetiva procura de soluções capazes de superar a rigidez burocrática, num processo de interação entre os ambientes interno e externo da *rede*, através da interdependência gerada entre os atores da *rede*, as estratégias de gestão do processo coletivo e as metodologias adotadas para a intervenção. É visível uma dinâmica de ajustamento e flexibilidade consoante as necessidades e os recursos. Os tempos da complexidade, isso mesmo, exigem.

### ***Proximidade e Resposta aos Problemas***

*A resolução rápida de determinados problemas, se alguém aparece com uma situação de um idoso que precisa de ser internado ou de um apoio, o saber a quem se dirigir, quem está naquela área...por exemplo saber se devemos encaminhar para...As pessoas às vezes andam*

*perdidas no meio desta confusão. O facto de a rede explicitar as diferenças entre as instituições permite-nos saber melhor para onde encaminhar. E depois, a transmissão das boas práticas, saber o que cada um faz, dar a conhecer aos outros e aprender como os outros atuam. (EV5)*

*... grupos de parceria a nível local tentem e procurem resolver no grau mais próximo os problemas .... e dar alguma resposta. (EF1)*

É visível no que respeita à eficácia da intervenção que o modelo em rede cria proximidade das organizações, de pequeno e grande porte, com o problema aumentando as oportunidades de o conhecer e de o resolver, potenciado pelas sinergias geradas pela força do conjunto.

### **Confiança**

*...há um lugar de proximidade que facilita muita essa aproximação e dá garantia de uma relação de confiança. (EV4)*

*... sermos todos parceiros , pelo menos naquele grupo nunca senti que nenhuns dos parceiros fosse menos presente, acho que estamos muito numa base de igualdade , ouvem as nossas opiniões, nunca me apercebi que houvesse alguém que não sentisse vontade de se expressar ou dar qualquer tipo de opinião, mesmo quando fui contrária ao que a maior parte deles pensavam, era respeitada, era considerado a nível de registo da reunião, ...,Portanto cada um de nós está a representar um setor tem determinadas mais valias e acho que há muita esta congregação de esforços, o que é que cada um pode dar para realmente se conseguir um trabalho conjunto. (EF2)*

*não haver diferenciação entre instituições e na forma de tratamento penso que é um dado adquirido e muito positivo. Por aqui está meio caminho andado e porque aquela instituição é maior e esta é mais pequena, não é diferenciada por isso, porque aquela pertence à educação e a outra à área social, também não é diferenciada por isso e, portanto, há aqui um tratamento igualitário e eu penso que isso é extremamente positivo, toda a gente se sente, quando esta à mesa, com as mesmas responsabilidades dos outros. (EF5)*

Transparece um trabalho assente na reciprocidade, na mutualidade, na perspetiva de longo prazo e troca eficiente, mesmo que assimétrica entre os parceiros, baseada na confiança, o pré-requisito para a criação e manutenção de uma rede interorganizacional de políticas públicas.



Sem confiança não é possível partilhar recursos e poder. Uma ética de confiança entre os parceiros assente na boa intenção, transparência, compromisso e lealdade, cooperação, partilha aberta da informação e lealdade, constituem-se como lubrificante necessário para a eficiência do grupo e de manutenção da *rede*. Pelo contrário, a acontecer uma “espiral” de desconfiança a relação entre parceiros é minada, conduzindo ao insucesso de qualquer trabalho colaborativo.

### ***Comunicação, Identificação e Solução de Problemas***

*...é um trabalho em rede porque estão envolvidas várias pessoas e várias organizações, identificado o problema, feito o diagnóstico...a própria rede é que tenta avançar para uma solução...depois de identificado o problema, a criação de uma resposta. (EV2)*

*...qualquer pessoa na comunidade pode ter acesso à questão da divulgação mesmo da página da rede. Portanto, a rede no fundo divulga uma série de atividades que estão a ser produzidas por varias instituições locais, poderá indiretamente ter facilitado este conhecimento, por outro lado, os parceiros da rede também estão em contacto permanente. Portanto, os sinais que eu identifico de mudança têm a ver com a maior informação, maior exigência por parte da qualidade dos serviços e da prontidão na resposta. (EF2)*

Há uma preocupação em promover o intercâmbio mútuo de informação (Börzel, 1997) e em focar a intervenção das organizações no interesse do cidadão através de soluções partilhadas. Há uma perceção de que trabalho em rede aumenta a capacidade de reconhecer e encontrar soluções para os problemas. Dito de outra forma, gera condições para a mudança.

### ***Ética: Valores/ Princípios***

A complexidade do trabalho em rede atravessa o campo da ética, dos princípios e valores, isto é, de crenças estabilizadas, muitas vezes invisíveis a olhares menos atentos, que assumem uma importância lapidar para a criação e manutenção da estrutura policêntrica.

*Primeiro a questão da participação e codecisão...a solidariedade, justiça e igualdade. É importante que cada instituição reconheça o seu papel, as suas fragilidades e as suas potencialidades, disponibilize as suas potencialidades em prol da solidariedade... Conhecer todos é fundamental, partilham-se valores e princípios... os valores da escuta, partilha da informação confiabilidade e respeito pelo trabalho do outro. (EV3).*

*Os valores que considero essenciais são a confiança mútua e a consciência de que trabalham para um objetivo comum, pelo que a colaboração se deve sobrepor à concorrência. (EV4)*

*... o trabalho em rede exige-nos sair da nossa capela, o egoísmo institucional não tem lugar na rede. Quando nós vamos para a rede apenas e só a pensar no que vamos tirar de lá, no que lá vamos beber, já estamos no contexto errado da rede. A rede é para partilhar e é na partilha que nos vamos enriquecer...A rede é isto. É a partilha de ideias, é a riqueza daquilo que nós fazemos, e que outro ao lado a fazer também, vai potenciar ainda mais aquilo que eu já faço, porque me vai permitir crescer na riqueza deste encontro de partilhas. Depois, é preciso também haver a solidariedade, que tanto se apregoa no campo social, é preciso que se ponha em prática, é aquilo que eu dizia há bocado, a coerência. Nós temos de ser coerentes. Eu não posso andar a apregoar a solidariedade e andar a dizer que a ação social se preocupa com a solidariedade se eu depois não sou solidário com a instituição que está ao meu lado e que precisa da minha ajuda. Se não for mais, precisa da minha partilha. Portanto, coerência ligada à solidariedade. Ter instituições abertas, não ter capelas fechadas são tudo qualidades que, se não as houver, dificilmente a rede funciona. (EF1.1)*

*ter a capacidade de partilhar as coisas, pôr tudo em comum, saber ouvir os outros... a rede não é a castradora das iniciativas das instituições, antes pelo contrário, incentiva até a sua livre iniciativa.(EF3)*

*...capazes de trabalhar em equipa e em cooperação acima de tudo...(EF4)*

*Confiança, acreditar uns nos outros e acreditar que somos capazes,... (EF5)*

É visível a perspetiva de que a visão oportunística sobre a rede, uma oportunidade e um benefício sem a igual perspetiva de assumir ónus e encargos, é um fator que anula a rede. As práticas assentes em valores de partilha, solidariedade, liberdade e cooperação, associados à escuta ativa, são pilares para a sustentação da estrutura policêntrica. Sem uma perspetiva de ganhos conjuntos, da força do coletivo para o alcance de resultados não há rede, há talvez um aparelho ou estrutura mascarados de rede.

Está decorrido o tempo de prática de trabalho em rede, suficiente, para ser construída uma perceção de que os resultados da *rede* também dependem de princípios e valores assentes na universalidade dos direitos humanos. É reforçada a ideia de que a relação de confiança, entre os

membros, assente na boa intenção, compromisso e reciprocidade, é um fator essencial para a criação e manutenção dessa estrutura.

Observa-se que sem uma consciência e compromisso ético, não há rede. Não nos referimos a documentos escritos expressamente, mas ao compromisso tácito entre os membros.

### **8.5. O POTENCIAL TRANSFORMADOR DA REDE**

Num contexto de profundas alterações da paisagem organizacional, influenciadas pelo panorama de mudança económica e societal, com imensas dificuldades em lidar com modelos de gestão de raiz estruturo-funcionais, emergem as redes de políticas públicas. Trata-se de um modelo de organização potenciador de transformação e de mudança ao estimular a cidadania de proximidade e ao produzir vivências práticas de participação emancipatória. Por outras palavras, o Programa *Rede Social* apresentava uma arquitetura assente numa “organicidade” patente na experimentação de novos conceitos e metodologias de aplicação das políticas, em que princípios e metodologias inovadores, apareciam no desenho desta política pública capacitados para a criação de um efeito de mudança no território. Nesse sentido, é relevante a compreensão crítica acerca do potencial enunciado onde a realidade verdadeiramente acontece.

#### ***Aprendizagem organizacional***

Na perspetiva do “estado da arte” da gestão em rede, uma das potencialidades desse modelo, é a sua capacidade de aprendizagem e de inovação. Assim, importa descobrir se empiricamente está acontecer.

*...não pensar só em função da própria instituição, mas pensar em função do que está sendo desenvolvido no concelho, se há um contributo, se não há, se multiplicar esforços ou dividir as instituições. O trabalho em rede faz-nos pensar muito nisso. O que é que o outro tem para oferecer? Se estou oferecer igual, ou não vale a pena. Eu acho que só veio fortalecer o trabalho social nesse sentido. (EV3)*

*Há instituições que mantêm a mesma forma, porque também vêem nas lideranças, as mesmas formas de intervenção, há outras que têm encontrado aqui na rede uma outra oportunidade de*

*estar e de conviver com o meio...se não houvesse rede estava certo de que muitas outras instituições estavam muito mais fechadas em si mesmo e crentes de que o seu mundo era aquele em que viviam. A rede tem criado um espaço de oportunidade de encontros, que algumas encontram outras não encontram, mas é uma oportunidade de encontro e que para algumas tem sido um tapete que lhes é colocado/estendido à frente...* (EF1)

Uma das potencialidades da organização em rede é a aprendizagem organizacional (Podolny e Page, 1998; Knight, 2002), muito embora, surjam bloqueios no que respeita à aprendizagem e inovação relacionados com a reprodução de problemas associados a formas convencionais de gestão burocrática (Nogueira, 2004b). A rede gera oportunidades de participação na vida coletiva. Porém, nem todos aderem a este processo pela resistência à mudança, ameaça ao seu poder e privilégios, ou pelo medo e insegurança do desconhecido. O trabalho de adaptação a um modelo organizacional em rede é muito exigente do ponto de vista psicológico, uma vez que há a necessidade de entrar em áreas de risco, dada, a incerteza de resultados e as idiosincrasias pessoais.

Considerando que há aprendizagem quando a informação é transformada e se torna útil porque capaz de criar reflexão, formação e desmultiplicação, nos dois concelhos em análise, percebe-se que há uma tendência nesse sentido, longe ainda de um processo consolidado.

### ***Outro Sentido para a Ação Social***

O Programa *Rede Social* surge num contexto de mudança, enquanto política pública de desenvolvimento social local, focado no carácter holístico da intervenção social sobre as práticas tradicionais de setorização da ação social.

*A implementação da rede coincide com o desenvolvimento da ação social da Câmara, porque o concelho é criado em 98...Portanto o crescimento em termos de ação social, do atendimento à população e desenvolvimento de outros programas acaba por coincidir com o trabalho da rede.....A partir deste trabalho [rede] foi possível uma visão mais alargada e a criação de mais respostas ... a taxa de desemprego era de 4%...neste momento temos uma taxa que ultrapassa os 16% e isso obriga-nos a trabalhar em conjunto e a pensar em alternativas...* (EV1)

*Hoje creio que estaremos mais próximos da visão da ação social como sistema onde participam vários atores e essa é uma mudança.... A outra mudança é que a rede social foi o Programa que indiretamente fez transferência de competências na área social dos municípios e conseguiu, com envolvimento dos municípios e não por uma promulgação de uma lei qualquer que transferisse competências... hoje os municípios são vistos como dinamizadores centrais dos processos de desenvolvimento social no território e antes isto era inconcebível colocar as Câmaras neste papel, essa é outra mudança. Outra mudança,... haver uma territorialização maior da ação social,.. fazendo com que grupos de parceria a nível local tentem e procurem resolver, no grau mais próximo dos problemas, alguns dos problemas e dar alguma resposta, isso também, acho que foi uma territorialização e descentralização que aconteceu na ação social, essa é uma outra mudança. (EF1)*

A reconfiguração do modelo organizacional da intervenção social, através da municipalização da ação social, numa perspetiva integrada e multidimensional à microescala do território, é vista como uma inovação e uma tendência introduzida pelo Programa *Rede Social*. Assiste-se a um sentido atribuído à ação social, na perspetiva sistémica, em que a realidade é observada de forma integral e como um sistema aberto (Bertalanffy, 1973). É visível a necessidade em superar a abordagem analítico-cartesiana, para outra em que a compreensão dos fenómenos é feita na sua totalidade e não como independentes uns dos outros (Recuero, 2006, 2009). O território é a base da compreensão dos fenómenos e não os setores como tradicionalmente acontecia. Ou seja, assiste-se à necessidade de não fragmentar a ação social, mas torná-la articulada e integrada em vários níveis, através de práticas planeadas e concertadas.

### ***A Relevância da Metodologia para a Transformação Social***

A *rede* revela uma especial preocupação em aliviar sobreposições e irracionalidades de várias políticas setoriais, reforçadas pelo desenvolvimento e aplicação de metodologias que facilitem a identificação de estratégias e prioridades.

*A constituição de grupos de trabalho, a implementação de algumas metodologias que aprendemos, do género: levantamento de problemas...Os parceiros eram agrupados por temáticas...o grupo da ação social, o grupo dos idosos...ajudou a tornar a nossa visão mais objetiva, científica e técnica, sem ser baseada no senso comum, muitas ideias foram desfeitas,*

*foi uma aprendizagem para todos e até para os responsáveis e para as pessoas da comunidade que participaram nos trabalhos.... (EV1).*

*...houve pessoas que mudaram a vida, nós tínhamos muito trabalho infantil, abandono escolar, ... a rede ajudou muito porque ajuda a que todos sigam, embora possam ter os seus interesses, a orientar a intervenção para os seus objetivos...uma visão de todo e de que todos podem beneficiar...conseguem agrupar os problemas e pensar em projetos que podem responder a esses problemas. (EV1)*

*...veio mudar muito da metodologia instituída há muitos anos nas próprias organizações, cada organização trabalhava um bocadinho para si e...não havia trabalho em rede, quer dizer não havia o hábito das pessoas trabalharem conjuntamente com as outras instituições ou se havia, era de uma forma muito informal, a partir daí sim,... as pessoas começaram a valorizar este trabalho em rede social, a perceber que estamos todos a trabalhar para a comunidade e que se todos tivermos envolvidos, tivermos uma linha orientadora geral, haverá algum resultado na própria comunidade. (EV2)*

*A rede requer uma nova linguagem, a rede requer novas perspetivas técnicas e requer recursos técnicos adequados, e não se faz uma dinamização técnica da rede com os mesmos instrumentos que se faz uma gestão de uma organização interna. Isso é uma grande diferença que é preciso entender, porque numa organização funciona sempre o estatuto hierárquico e na rede essa legitimidade não existe. (EF1)*

Implementou-se uma metodologia de trabalho conjunto, a parceria local, que combina instrumentos *top-down*, da gestão do Programa e de *bottom-up*, da intervenção local, através da iniciativa, participação e decisão dos parceiros.

Observa-se que a metodologia aplicada contribui para expansão e mobilização de recursos de base local. A estrutura em forma de rede contém o potencial de expandir a base de recursos (Agranoff, 2006) e aumentar a criação de sinergias (Teixeira, 2002). Verifica-se consciência sobre a diferença de metodologias, consoante os modelos organizacionais, num contexto inter ou intraorganizacional. Isto é, empiricamente, compreendeu-se que o modelo de organização em forma de rede exige métodos, técnicas e instrumentos de resolução de conflitos, mediação, negociação e construção de consensos, diferentes dos usados nos modelos de índole intraorganizacional, mais tradicionalmente conotados com o modelo burocrático, nomeadamente

no que respeita à dimensão de análise da decisão. No primeiro, a decisão é horizontal baseada na codecisão, numa base de poder considerada amplamente dispersa, no segundo é hierárquica, vertical e normativa numa base de poder a partir de uma unidade de comando. Percebe-se que o trabalho em rede exige profissionais preparados para trabalhar neste modelo. Saliente-se que os princípios da teoria clássica da gestão impregnaram profundamente a vida quotidiana e organizacional das pessoas, criando enormes obstáculos à mudança organizacional (Capra, 2002).

Uma rede interorganizacional de políticas públicas reclama um renovado paradigma de gestão, ao implicar novas estruturas institucionais e de poder entre o Estado, a sociedade e o mercado. As relações entre os vários setores e níveis governamentais apontam para a indispensabilidade de uma mudança metodológica na abordagem dos fenómenos, capaz de um efeito transformador que amplie a eficiência e a eficácia da ação dos vários agentes na identificação e resolução de problemas das pessoas a viver no território. Percebe-se que os agentes compreendem a importância da metodologia para o alcance de resultados. Está implícito, como desafio para a sustentabilidade da *rede*, a necessidade de se formarem profissionais com competências no domínio da gestão de redes.

Uma das lacunas do trabalho em rede é, hoje, o baixo número de profissionais preparado para trabalhar num modelo dessa natureza (Areias, 2007). Trata-se de um modelo organizacional recente, com dimensões de risco significativas, o que pode originar o atraso do investimento da formação de profissionais na área.

O potencial transformador, para além da reflexão e concetualização, depende do “como” se faz. Está em causa a disponibilidade para aceitar a experimentação e os erros de novas metodologias. Observa-se disponibilidade para um espaço de procura de outras e melhores formas de intervir.

### ***Visão Estratégica para a Mudança Social no Território***

A estratégia atende ao processo e à flexibilização de ações consistentes e sustentáveis com vista à transformação social. É importante compreender a perceção percebida pelos atores da *rede* nesse sentido.

*...ajudou a tornar as coisas objetivas, a tornar a nossa visão mais objetiva e científica, mais técnica, sem ser baseada em senso comum, muitas ideias foram desfeitas, foi uma aprendizagem para todos e até para os responsáveis, e para as pessoas da comunidade que participaram nos trabalhos, que desmontaram a visão que tinham, por exemplo em relação à pobreza...às vezes as pessoas têm a ideia que os pobres são pobres porque não fazem nada para sair dessa situação e eu acho que foram transmitidos conhecimentos relativamente ao funcionamento, como é que a sociedade se organiza, como é que ela funciona, como é que a pobreza se reproduz. (EV1)*

*Há uma prática que eu gostaria de sublinhar que é: a prática tradicional é o imediatismo da intervenção sobre o problema, sobre a situação, sobre o individual. A rede ao promover que haja um planeamento da intervenção, do que é que se deve fazer obriga a passar da intervenção individual a intervenções coletivas, a intervenções por projeto, a intervenções por objetivos, a intervenções por estratégia e eventualmente mais preventiva, isso é uma mudança! E a rede social transporta muito em si a intervenção social por projeto, e muitos projetos tem surgido por essa nova forma de perspetivação da intervenção. (EF1)*

Os atores compreenderam que o trabalho em rede cria uma visão estratégica construtora de capacidades ao aumentar a perceção coletiva da realidade do território permitindo uma intervenção social mais estruturada, concertada e integrada, resultado da compreensão e da partilha da existência de inúmeros problemas comuns. Observa-se também a perceção de que a visão estratégica aumenta a capacidade de antecipar, perceber e descobrir oportunidades, conhecer e planear, contrária às práticas de imediatismo e remediação.

## **8.6. REDE EM PRÁTICA**

O potencial de uma política pública para além de se avaliar pelos pressupostos teóricos que a podem enquadrar, avalia-se também, pela concretização de ações perante a transformação da vulnerabilidade social. Nesse sentido as narrativas a seguir ilustram a materialidade da *rede*.

*Por exemplo, ao nível da capacitação e mobilização da Juventude. Outra ação aconteceu ao nível das novas tecnologias da comunicação, nós tínhamos algumas atividades que decorrem da rede social, principalmente, de acesso e sensibilização à população sénior as novas tecnologias de informação e comunicação facilitando o seu acesso ao espaço internet que existe no concelho.*



*Outros trabalhos estavam relacionados com o alcoolismo. Foi feito um estudo no âmbito da rede, e um estudo concreto do consumo de álcool dos jovens, onde houve a colaboração das escolas na aplicação dos inquéritos. Desenvolvemos em conjunto com as várias entidades um levantamento do problema para termos a noção da dimensão do mesmo, nomeadamente as juntas de freguesias, paróquias, IPSS 'S que foram envolvidas para a identificação do problema, na sinalização. Foi tudo salvaguardado em termos de confidencialidade, mas foi possível identificar onde está o problema, se eram mais mulheres, mais homens, se tinham menores a cargo, pessoas mais isoladas...Foi um trabalho muito interessante e que serviu para sensibilizar o centro de Saúde e os Médicos para esse problema...Acima de tudo que as respostas que são criadas, e que entretanto são desenvolvidas, respondam objetivamente aos problemas identificados, aos problemas das pessoas. Exemplificando, melhorar o conhecimento dos parceiros face à realidade, mantê-los atualizados,... (EV1)*

*Boas e más práticas? É complicado avaliar as boas e más práticas...eu acho que as boas práticas são visíveis, não é? As alterações que já conseguimos através dessa articulação com as entidades...eu acho que as más práticas, por vezes, são contingências da própria situação, por vezes. Começava um projeto como o "ser crianças", "o Trajectos", o CLDS, e que até, a princípio é uma boa prática, mas à medida que acaba o financiamento e não temos sustentabilidade para manter os projetos, passa a ser, de alguma forma, uma má prática, não é? Porque não conseguimos levar os projetos a cabo, ou não conseguimos dar continuidade a alguns projetos, e acho que essa preocupação tem a ver com a própria estrutura da rede, de pensar que quando construímos um projeto, que tipo de continuidade é que ele vai ter, não é? Porque senão passam a ser projetos temporais, investimos, fazemos as pessoas acreditar e...claro isso também deve-se ao financiamento, que ultrapassa a própria rede, mas temos que pensar enquanto rede social, que isso não é uma boa prática, pensar num projeto e não pensar na sua sustentabilidade. Eu acho que este é o aspecto mais negativo. (EV3)*

*Neste momento estamos com um projeto, que aqui chamamos fóruns comunitários. Numa primeira fase, é um projeto, que vamos tentando construir com as CSIF's, de renovar as CSIF no seu papel, nas suas funções e nos seus objetivos. Abriu-as mais a novos agentes, nomeadamente à área empresarial e até mesmo à sociedade civil. E vamos brevemente organizar um conjunto de fóruns comunitários em cada território de CSIF aberto à comunidade, aberto ao meio industrial, comercial, tentando refletir ali em conjunto o que é que as*

*problemáticas e os recursos daquela comunidade podem ser ali uma oportunidade para um conjunto de novas ações. (EF1)*

*A loja social, os apoios em termos do plano de economia social, os fóruns comunitários, toda a rede tem um plano de ação onde são definidas várias atividades. Normalmente olha-se muito e concilia-se muito o plano de ação com os órgãos internacionais, também se procura pontes com a realidade nacional em termos de linhas estratégicas, mas que enquadrem as suas atividades dentro de uma estrutura de ação em rede, o que acontece por exemplo com os fóruns comunitários que vai haver por cada CSIF. (EF4)*

*...a rede social ajudará a construir uma outra economia muito mais próxima das pessoas e onde as pessoas sejam instrumentos ativos dessa economia.... A rede tem aproveitado um trabalho enorme de voluntariado, tem-se servido dos recursos que cada instituição tem,... (EF5)*

Construímos a análise da narrativa acima em interdependência com as narrativas referentes ao desemprego pela expressão que assume de problema social, a sua manifestação no local e a relevância material que a *rede* lhe atribui.

### ***O Problema do Desemprego***

O desemprego é um problema que afeta um número muito significativo de pessoas, não só com consequências manifestas e visíveis, pela privação de uma fonte de rendimento e manutenção de um estilo de vida, como latentes e, sobretudo, invisíveis, relacionadas com o estatuto e identidade, as redes de interação social e as implicações subjetivas da vivência do desemprego, tais como a baixa auto-estima (Marques, 2009). “Este terrível descanso, o da morte social” assim se referiu a ele o cientista Pierre Bourdieu. Nesse sentido, urge compreender a importância que a política pública *Rede Social*, na prática, lhe atribui, dado o objetivo central da sua existência ser o desenvolvimento social local e a luta contra a pobreza e exclusão social, cujo desemprego, em muito contribui para não os alcançar.

*Muita...é a prioridade prioritária, passo a redundância...Já os dois últimos PDS assumiram...enquanto o primeiro assumiu a questão da baixa qualificação, os dois seguintes salientaram a questão do desemprego, o que não deixa de estar relacionado com a baixa qualificação, porque não facilita a reintegração no mercado de trabalho...só que atualmente,*

*nem com essas qualificações é fácil, porque há uma redução de ofertas...Passamos muita informação,... deu mais frutos há uns anos atrás de que agora...por exemplo ao nível de programas ocupacionais, ao nível dos incentivos para as instituições e mesmo empresas desenvolverem projetos ligados à integração de desempregados...atualmente por exemplo com os CEIS e antigamente com os POC 's ,...(EV1)*

*Eu acho que o desemprego foi muito e tem sido na rede social muito trabalhado no sentido da formação profissional. Recentemente, a rede esteve na génese de uma outra rede, já associada mais com o empreendedorismo e chamamos a essa iniciativa: "A Rede Familiaridade Empreende", onde as entidades da Rede também estão presentes e a prioridade agora aí, é vista já não anteriormente como combate ao desemprego pela formação profissional, mas, o combate ao desemprego pela promoção da capacidade e da iniciativa de empreendimento e empreendedor. E aí tentou-se estabilizar os vários serviços e recursos existentes de apoio e de promoção do empreendedorismo. Procurou-se estabilizar um chamado ecossistema onde desde a educação para o empreendedorismo, onde estão escolas com os seus projetos de educação para o empreendedorismo, até às entidades mais associadas com as empresas e com a área económica, com os seus recursos de medidas de apoio ao financiamento, medidas de apoio à montagem de planos de negócio, a medidas de apoio à montagem de empresas, se acompanhe todo o ciclo, digamos assim, do empreendedor. Aí também é vista recentemente, e é um projeto que temos desenvolvido nos últimos dois anos, onde o desemprego também passa a estar presente. (EF1)*

Observa-se, em ambos os territórios, uma diversidade de práticas assentes numa ótica de *bottom-up* em que a *rede*, para além de ser um fórum de atores, é uma medida de política de desenvolvimento social que valoriza e mobiliza o potencial endógeno, numa perspetiva de integração e articulação intersetorial para o conhecimento e ação sobre os problemas do território.

A *rede* é vista como uma estrutura no território, com um papel de vigilância crítica sobre a sustentabilidade de projetos a operar no terreno, no que respeita aos resultados alcançados e questionadora sobre os custos do investimento, das mais-valias geradas e da capacidade de ser criado um efeito estratégico de transformação social a partir desses recursos. O esforço da reflexão social é vital para melhor gerir a dubiedade constante da complexidade (Morin, 2008). Aponta-se como tendência a *rede* vir a assumir-se, simultaneamente, como um observatório de

avaliação das ações a decorrer no território e estrutura de conhecimento, divulgação, aplicação, gestão e aprendizagem.

Em tempos de complexidade a *Rede Social* é uma estrutura organizacional com tendência a reconfigurar-se, ajustando-se às novas realidades, tornando-se num sistema multidimensional a necessitar de uma nova linguagem para a qual a ciência ainda não encontrou designação<sup>57</sup>. O desafio passa pela necessária descoberta de uma nova linguagem concetual, que reorganize a perceção do pensamento interdependente e reaprenda a repensar tudo isto, habituando-se a todo um complexo de conceitos novos ou conceitos velhos com um ressignificado.

Acrescente-se ainda que, a partir da análise da narrativa dos atores das duas *redes*, pese embora a política seja a mesma, cada *rede* se encontra em graus de maturação e construção diferentes. Concretamente, no que respeita às formas de governança orientadas a partir da perspectiva europeia, a coesão territorial, articulação multinível e a relação entre Estado/sociedade.

Há uma visão de desenvolver o território de forma articulada e integrada a partir do conhecimento das necessidades e dos problemas, projetando ações com vista à mudança de forma concreta e não puramente abstrata. O desemprego é visto como um problema de relevo, criando-se e mobilizando-se recursos através de um processo estruturado que alcance resultados transformadores. Com efeito, compreende-se que as questões do desemprego são estruturais, não dependem em exclusivo, da visão e ação concertada dos atores a agir no território.

### ***A Perceção dos Atores sobre a Rede***

O modelo em rede é desafiador das culturas organizacionais dominantes, em parte, pela imprevisibilidade e risco que lhe está inerente. Visamos compreender a perceção, o percebido a partir do vivido pelos atores das *redes*, sobre esse modelo gestor.

*A rede social é... são as instituições que nela estão envolvidas... todas as instituições que participam nela, direta ou indiretamente. E o que ela é: acho que ela é a solução para muitos problemas que temos tido e que vamos enfrentar. Se numa época em que havia recursos e o*

---

<sup>57</sup> A dinâmica e complexidade da realidade não se ajusta à formatação, veja-se na biologia, o exemplo do ornitorrinco, um animal que é simultaneamente um réptil, mamífero e ave. As categorias definidas pela biologia para caracterizar o mundo animal são questionadas por este ser que escapa às criadas por essa ciência.

*objetivo era geri-los,... agora que há falta de recurso, mais a rede social é importante, com o contributo que cada um pode dar. (EV1)*

*Primeiro é o sentido de trabalhar para um todo. A ideia de não se fazer um trabalho esfacelado, solitário, único, mas fazer um trabalho concertado, onde todos comungam e partilham das mesmas necessidades e das mesmas experiências, onde a vida da população, do concelho está para além da vida da própria instituição. Eu acho que essa mentalidade já começa a acontecer ao nível do concelho, as entidades já pensam “eu queria criar essa resposta, mas se existe ali porque vou fazê-la, vou dar continuidade? Vou ampliá-la? Vou negar a resposta que já está sendo dada?”*

*Eu acho que essa maturidade do que é ser social, ...do que o trabalho social implica, essa responsabilidade com o bem público, com as pessoas, acho que já começa a dar frutos. (EV3)*

*...extremamente importante para o concelho, é algo que nos faz pensar e reflectir, e às vezes quando temos momentos de crise, por exemplo, agora que a gente acha que as coisas não vão acontecer...é a partir do fortalecimento dessas relações que vamos encontrando forças para encontrar caminhos, não é? É um elemento integrador, sem dúvida nenhuma, é um elemento que nos faz pensar de forma, volto a dizer, concertada e integrada, mas acho que poderia ser mais, se houvesse maior envolvimento da sociedade civil e isso é uma crítica... (EV3)*

*Porque penso que há um trabalho de proximidade muito grande face às dificuldades das pessoas, e que as pessoas se apercebem da sua importância para a comunidade... a rede permitiu aproximar as entidades que à partida estariam afastadas e algumas delas eram capazes até de se ver como concorrentes, permitiu que elas se juntassem e trabalhassem em parceria. (EV4)*

*Os nossos associados são do pequeno comércio, e estão muito virados para si, com muito medo de mostrar o que fazem e como fazem, com medo que o vizinho o copie e ganhe mais dinheiro que ele. O trabalho em rede tem mostrado o contrário que traz mais-valias a todos, por isso para mim a rede foi sempre um bom exemplo (EV5)*

*Para mim a rede social não são os órgãos, não são as reuniões. É o modo de funcionamento e interação entre uma rede extensa de técnicos, dirigentes alocados em várias instituições, em vários serviços, em várias entidades. Isso para mim é rede. E é rede que se faz todos os dias,*

*com técnicos que para a solução de um problema, às vezes concreto, têm à sua disposição e de uma forma mais facilitada um conjunto de contactos e recursos, que são recursos a que mais facilmente tentam chegar à observação do problema, à mobilização de ajudas e essa é a rede do dia-a-dia que eu me importa e que acho que é essa que interessa. Uma CSIF não é a reunião de CSIF, uma CSIF é um conjunto de parceiros que interagem por si sempre que seja necessário e sempre que eles vêem utilidade, isso é que é CSIF,... muitos dos parceiros de quem falo não têm esta percepção ainda da rede, muitos não têm ainda percepção da rede, para muitos a rede ainda é a reunião, ainda é o se estar sentado numa mesa, ainda é o formalismo da convocatória, isso para eles é a rede. Para muitos outros técnicos a rede já não é isso, a rede já é outra coisa, a rede já é a fibra ótica onde andam mais rapidamente conteúdos, processos, problemas e práticas. (EF1)*

*eu acho que a rede social,... é uma forma de chegar mais longe, uma forma de potenciar os recursos que temos e os meios que temos, dando a resposta mais eficaz às necessidades e aos problemas que vamos encontrar...*

*... há exemplos mais claros e outros menos claros em relação a isto. Nós temos instituições que estão claramente nesta onda da solidariedade uns com os outros, na abertura aos outros, disponíveis para ajudar a comunidade. Temos outras que ainda têm muita dificuldade e só olham essencialmente para si. Isso é um caminho que é preciso percorrer (EF1.1)*

Observa-se uma diversidade de visões que organizamos em duas fortes perspetivas sobre formas e modelos de intervir. Uma, assente no paradigma organizacional, influenciado pelo pensamento moderno, caracterizado por dimensões estruturais baseadas em processos mecânicos, normativos, burocráticos e funcionais. Marcados pela instrumentalidade e rotinização, próximos de modelos de gestão de raiz estruturo-funcionais. Nessa visão observam-se procedimentos padronizados, fragmentados e não holísticos que apresentam sérias dificuldades em lidar com a imprevisibilidade das novas circunstâncias. Verifica-se uma clara não adesão, eventualmente por incompreensão, medos e resistência, ao modelo de intervenção em forma de rede. Outra, uma visão bastante diferente, mais próxima do paradigma da complexidade, que integra dimensões relacionais de partilha, mobilização de recursos, interdependência, cooperação e informação acessível a todos.

Nesse sentido, observa-se uma tensão entre dois paradigmas a coexistir, em simultâneo, no espaço empírico orientadores das práticas. Um, mais próximo do mecânico pela rigidez e precisão normativa que lhe está associado. Outro, mais próximo de um modelo organizacional enquanto sistema vivo, interativo, aberto ao seu ambiente, nomeadamente, aos problemas cada vez mais complexos e interdependentes, ou seja, mais coerente com o reticular.

Verifica-se uma tendência para a compreensão das vantagens do modelo reticular para a transformação social ao ser valorizado o processo de interação entre agentes potenciador de conexão, a aprendizagem gerada na partilha de informação, a rentabilização de recursos e a infomalidade do método.





## REFLEXÃO FINAL DE SÍNTESE

O Programa *Rede Social* é uma política social ativa que emerge num contexto de crise dos modelos baseados no *Taylorismo* e *Fordismo*, na década de noventa do século passado, o apogeu da territorialização, parceria, participação e articulação setorial. O modelo é influenciado pela adesão de Portugal à União Europeia, no que respeita, à cultura de parceria, ação planeada e à articulação entre a administração central e local e o movimento associativo do local. Funda-se na tendência da política europeia de implementar políticas com vista à coesão territorial. É um Programa inorgânico e não dotado de recursos próprios, materializado de forma única em cada território. A operacionalização das *redes* depende, em grande parte, do território onde se inserem.

Nesse sentido, a dimensão territorial estudada, a sub-região do Ave, particularmente os concelhos de Vila Nova de Famalicão e de Vizela, permite compreender que se trata de território com elevada densidade populacional, muito dinâmico e produtivo, com forte presença da indústria transformadora e grande abertura ao exterior. A par desta realidade, verificam-se elevadas taxas de desemprego e o baixo nível de habilitações da população. Estamos em presença de território com acentuado dinamismo cultural, desportivo e associativo. É de salientar que a dinâmica demográfica, económica e associativa era uma realidade antes da implementação do Programa *Rede Social*.

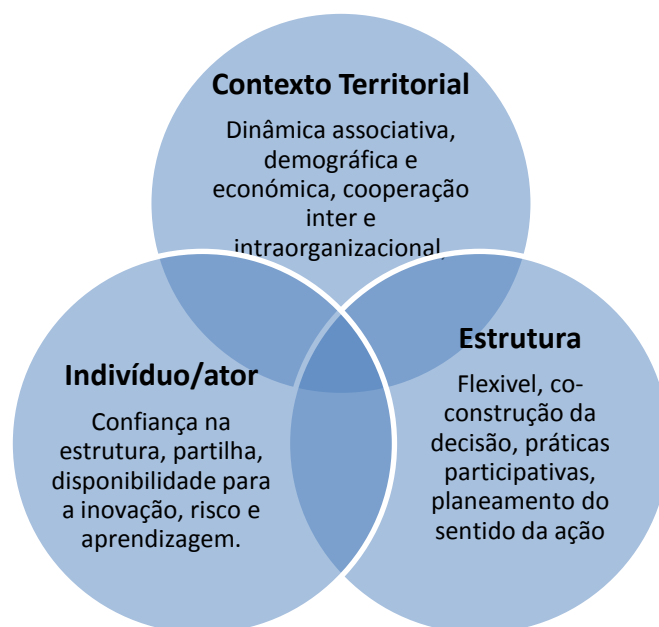
A rede relacional entre os atores está marcada pela acessibilidade entre os *nós*, em ambas as *redes*, através de um grau elevado de conexão, autonomia e coesão. Não obstante, identificam-se diferenças significativas entre a interação das várias organizações. A este respeito observa-se que as organizações do Estado, da administração central, apresentam resistência ao modelo organizacional policêntrico, manifesto no baixo grau de conexões estabelecidas com as outras organizações que integram a *rede*. Trata-se de organizações que permanecem em processos de rotina, mecanização, precisão e normas, num modelo ajustado ao burocrático, de inspiração intraorganizacional.

Assim, identifica-se um padrão de rede com organizações abertas ao seu meio ambiente, num processo de cooperação e interdependência, que constituem o principal motor da dinâmica da *rede*. Outro, preso a rotinas, com sérias dificuldades em lidar com a imprevisibilidade de novas circunstâncias criando enormes barreiras à aprendizagem e à inovação.

Os resultados de um modelo reticular dependem, em grande medida, da forma como os agentes no território percebem a intervenção e a relacionam com a estrutura da política pública. O perfil, a motivação, a identidade construída sobre o território, influenciam a adesão e o processo de implementação da *rede*. Atores disponíveis para a descoberta, para aceitar o risco de falhar, com um pensamento estratégico sobre a mudança social, com iniciativa na procura, exploração e experimentação de novos processos e soluções, capacidade negocial, ou seja, saber lidar e gerir diferenças, aumentam as condições para a implementação e desenvolvimento da *rede social*.

O contexto empírico permite perceber que os resultados gerados por um modelo organizacional de natureza reticular dependem da interdependência de diferentes dimensões. Destacam-se as contextuais, isto é, o ambiente territorial onde se intervém; as organizacionais, relacionadas com a cultura organizacional das organizações que integram a *rede*; as estruturais, dependem do desenho da política; as interpretativas, a forma como os atores locais apropriam o modelo; e as relacionais, isto é, a confiança criada entre os membros da *rede*.

**Figura 18 - Configuração de um modelo organizacional em rede criador de transformação**



Com efeito, a síntese construída na fig.18, permite compreender que os efeitos de um modelo reticular dependem, em grande medida, das dinâmicas da sociedade e das especificidades locais onde ocorre a intervenção, designadamente, da capacidade da adaptação a contextos de mudança e cooperação institucional; da formulação da política pública, uma matriz de flexibilidade baseada em metodologias participativas e de planeamento, isto é, do sentido orientador da ação para o território; da dinâmica relacional entre atores, assente num perfil marcado pela cooperação, confiança, dito de outra forma, pelos valores éticos de lealdade e transparência, partilha de informação, disponibilidade para o risco e para a aprendizagem, no sentido de encontrar novos significados para o vivido.

Uma diversidade de condições necessita de se conjugar para que um modelo de organização em forma de rede se implemente e se torne sustentável.



## CONCLUSÕES E PERSPETIVAS

A presente investigação teve como principal objetivo produzir conhecimento sobre a forma como o modelo organizacional de rede interorganizacional, induzido pela política pública, Programa *Rede Social*, pode aumentar a capacidade de gerar novas e melhores formas de intervir na ação anti-pobreza no local.

Propôs-se, assim, descobrir, a partir da mesma política pública, aplicada a territórios diferentes, os concelhos de Vila Nova de Famalicão e de Vizela, o potencial e os fatores de insucesso desse modelo organizacional. Para o alcance dos resultados do estudo consideraram-se dimensões contextuais, organizacionais, estruturais, interpretativas e relacionais.

O problema central da investigação encontra-se enunciado na seguinte questão:

**De que forma a dinâmica societal do território, a estrutura e interpretação do Programa *Rede Social* e a relação entre os atores configuram o modelo de intervenção organizado em forma de rede interorganizacional, induzido por essa política pública?**

A compreensão do problema da investigação suportou-se num quadro de inteligibilidade, conferido pela revisitação de paradigmas do pensamento epistemológico da complexidade e da análise crítica de paradigmas da modernidade e, também, num vasto quadro teórico de diversas áreas do saber científico, com preponderância na sociologia, mas sem ignorar outros conhecimentos relevantes para o objeto em estudo.

A perspetiva epistemológica de Morin (2008) da *indisciplinaridade* da ciência, o pluralismo metodológico e a hermenêutica da investigação ao aceitar que os investigadores são, simultaneamente, atores do processo, utilizando a sua experiência enquanto instrumento e orientação das práticas científicas, traçaram o processo da investigação.

Ciência e cidadão são co-construtores de um projeto integrador da ciência/mundo, na ideia de que a epistemologia, na era da complexidade, refuta a descoberta da realidade objetiva, baseada na aplicação de um método assente na regularidade, estabilidade, ordem, quantificação e especialização, negando outras formas de conhecimento que não as orientadas pelos princípios da racionalidade.

O processo de conhecer não é aceite como algo de passivo à semelhança de um espelho que reflete a imagem independente de si.

A par da construção do quadro epistemológico a fim de compreender e sustentar a significação dos fenómenos reticulares, a emergir no contexto atual, nomeadamente nas políticas públicas, associou-se, a esse conhecimento de partida, a vasta produção teórica de Norbert Elias suportada numa reflexão de reconhecido valor estratégico e heurístico.

A perspetiva do autor centra-se na ideia da complexidade, da interdependência e da resposta às transformações sociais, encontradas na interação social desencadeadora de mudanças estruturais. A teoria sociológica formulada por Elias apresenta-se como uma abordagem de caráter crítico sob perspetivas teóricas clássicas das ciências sociais, concretamente, o estruturo-funcionalismo, no que respeita à tendência de reduzir processos a algo de estático, isto é, sem movimento nem ação. Elias refuta as conceções de que forças coercivas exercem um caráter objetivo acima e para além dos indivíduos. O autor procura uma visão da teoria sociológica onde estão incluídas as interdependências pessoais e as ligações emocionais entre as pessoas, encarando-as como dimensões estruturantes de toda a sociedade. Opõe-se ao modelo de organização burocrático e racional e à excessiva especialização disciplinar por anular as interdependências. Apropria conhecimentos provenientes de áreas vistas com “desconfiança” pela tradição sociológica, como a biologia, a psicologia cognitiva e as designadas neurociências. Propõe que a sociologia rompa com a ideia de autonomia absoluta da ciência para uma outra de criação de autonomia relativa, na medida em que o ser humano, na sua relação com os outros, externaliza as suas dimensões biológica e psicológica (Areias & Marques, 2012). A leitura da realidade confere a Elias uma visão “total” do fenómeno humano e para o qual diversos saberes são convocados para o domínio do conhecimento sociológico.

Uma ambição da ciência do séc. XXI é compreender a conexão entre domínios disciplinares que tradicionalmente isolam, separam e ocultam o que interage. É neste contexto que a recente ciência das redes emerge, de uma ampla matriz disciplinar, num contexto que procura conexões e questiona modelos redutores, mutiladores e unidimensionais. Entender o complexo mundo que nos rodeia e princípios simples que apreendam as características de sistemas complexos, constituídos pelos diversos elementos que interagem entre si, é um gigantesco desafio protagonizado por essa nova ciência.

O crescente ambiente de complexidade, presente na interação e conexão da infinidade de sistemas que compõem a natureza e as sociedades humanas, manifesta-se nas abordagens organizacionais. Modelos organizacionais fundados na fragmentação, especialização, funções

fixas e determinadas, são hoje fortemente questionados pelas limitações que demonstram em responder a uma nova realidade, marcada pela globalização económica e pelas transformações no papel do Estado, concretamente, nas suas relações com a sociedade. Nesse sentido, emergem modelos organizacionais que admitem a interação entre estruturas, impulsionam modalidades de parceria entre diversos agentes e organizações do Estado, abordagens inovadoras com maior capacidade de adaptação, interação, flexibilidade e disponibilidade para experimentar processos de auto-transformação contínua.

As redes interorganizacionais surgem num ambiente cuja dinâmica impede atos isolados de controlar os processos e a rapidez da mudança, de complexificação dos processos administrativos e de rutura com a conceção tradicional do Estado, enquanto agente exclusivo da ação pública. Nesse sentido, têm-se multiplicado e são, muitas vezes, vistas como solução para gerir políticas fragmentadas, recursos escassos e problemas complexos, concretamente através do incentivo à interação de múltiplos atores quer públicos, quer privados.

A criação e manutenção de uma estrutura policêntrica apresenta diversas potencialidades, não deixando de lhe estarem associados riscos e perigos que podem diminuir, drasticamente, as vantagens. Num modelo desta natureza a atenção ao processo coletivo de decisão, planeamento e avaliação, concertação, distribuição de recursos e interação, requer uma abordagem assente em processos abertos, complementares, diversificados e integrados. A configuração deste modelo implica aceitar mudar o modo hegemónico de pensar e agilizar o pensamento complexo, aberto, flexível e abrangente, através de conceitos e instrumentos práticos de mudança, na forma de perceber, compreender e agir.

Em termos empíricos, a opção metodológica da investigação seguiu também a corrente do pensamento da complexidade, assente na ideia de que a época das grandes narrativas e teorias tem vindo a ser superada. Hoje, as narrativas são limitadas no tempo, no espaço e na situação. O conhecimento e a prática foram estudados na qualidade de conhecimento e prática locais na sua complexidade e integração no seu contexto quotidiano.

Este estudo, à luz do paradigma tradicional de produção científica, assumido durante longo período enquanto referencial da exatidão da ciência, apresenta limites de que se podem destacar não permitir medir o fenómeno em análise, generalizar resultados, formular leis gerais e o investigador tomar parte do processo e dos resultados. No que respeita a esta última dimensão, a inclusão do investigador no estudo, aceita-se a subjetividade inerente à opção assumida, na

perspetiva de que a ciência deixou de produzir verdades absolutas prontas a adoptar, oferece antes meios de interpretação, muito embora com limitações, com alcance para utilizar na prática. Este tipo de pesquisa envolve tensões e contradições constantes, incluindo os métodos e as interpretações assumidas, exigindo do investigador reflexão sobre a investigação como parte do processo de produção do saber.

Depois de breve síntese contextual da investigação, introduz-se um resumo das principais conclusões, identificam-se implicações políticas deste trabalho e formulam-se questões-chave emergentes para novas pesquisas.

### **Principais Conclusões**

A resposta à pergunta orientadora da investigação envolveu vários passos. O primeiro, introduziu questões relevantes sobre a crise da hegemonia científica, nomeadamente, no que respeita ao pensamento unilateral, normativo, instrumental e fragmentado, construindo diálogo com diversas formas de conhecimento.

Depois, a emergência das estruturas de organização em rede, manifesta-se em vários campos, nomeadamente, nas redes de políticas públicas representativas da rutura com a concepção tradicional de Estado, enquanto protagonista da ação pública.

O conhecimento, *de per se*, contribui mas não resolve a transformação social. A relação entre o conhecimento científico e a ação é um problema teórico a resolver.

As oportunidades de transformação identificam-se, no território, pela proatividade e compreensão das condições que as tornam concretas. A intervenção social tem concretizações dependentes dos contextos, colocando-se os desafios de forma localmente diferenciada.

O Programa *Rede Social* surge num momento de expansão de novas políticas sociais mobilizadoras de um Estado social ativo, expresso no impulso das parcerias locais. Integra um novo modelo de ação pública criadora de escalas territoriais, orientadas pelo planeamento estratégico e operacional participados. Nesse sentido, a metodologia de ação participativa em que assenta essa política pública, permite uma maior coerência estratégica ao conjunto de iniciativas dos parceiros e da ação do Estado central e local, assim como, diminuir e prevenir a fragmentação de estruturas locais por diferentes medidas de política social.



Os problemas enfrentados pelo Estado, na realidade atual, de limitação de recursos e de soluções sobre problemas sociais e políticos complexos e interdependentes só são possíveis de atenuar com base em novas estruturas políticas. A cooperação entre setores e atores, a criação de confiança e partilha de risco, são necessárias para a construção de modelos organizacionais de governança. A governança é produto da visão recente das políticas públicas e da ação hábil na negociação de resultados entre agentes humanos de forma continuada.

Um programa inorgânico e não dotado de recursos próprios, que se concretiza de forma única em cada território, faz depender os resultados da perspectiva de como os agentes no território percebem a intervenção e a relacionam com a estrutura da política pública.

A perspectiva qualitativa da pesquisa permite analisar e interpretar as visões e posições dos atores, processo, em si, muito diferente de compreender o mecanismo. Nesta investigação não esteve em questão tipificar um programa, mas, elaborar abstração qualitativa sobre um processo, aprender pela acumulação de conhecimento sobre um caso específico, teorizar e voltar a outro caso.

Nesse sentido, a configuração da malha da *rede* interorganizacional de políticas públicas com potencial para gerar novas e melhores formas de intervir na ação anti-pobreza, no contexto local, constrói-se na base de um sistema aberto gerador de processos interativos com o ambiente onde opera, conjugando várias dimensões interdependentes: i) Um **perfil de atores** institucionais, marcado por um pensamento estratégico, construtor, organizador e condutor de capacidades para o alcance de impactes, ii) a **coesão do grupo**, construído na base da dinâmica relacional entre os atores numa perspectiva sistémica de cooperação, em vez da competição, e em valores de confiança, transparência e lealdade, partilha de recursos, poder, reciprocidade e na troca de informação mesmo que assimétrica iii) **ambiente organizacional**, estimulador da criatividade, flexibilidade, adaptação e reconfiguração constantes face à evolução da realidade, iv) **contexto territorial**, com dinâmica associativa e empresarial, aberto à descoberta, à inovação, à experimentação, à aceitação do risco da estrutura falhar, à disponibilidade para a aprendizagem como forma de atribuir significado ao vivido e de exploração de novas oportunidades na procura de novas e melhores formas de intervir, v) **práticas de intervenção**, aplicação de métodos e técnicas participativos de *self e collective empowerment*, vi) **estrutura do programa**, assente na parceria orientada para a integração

territorial, apoiada em instrumentos de planeamento participativo com vista à superação do binómio atores/setores.

Em jeito de breve síntese, a configuração da malha da rede com potencial para gerar transformação no local, depende da conjugação, em simultâneo, de várias dimensões interdependentes: i) estruturais da política, parceria orientada para o planeamento estratégico participativo e integração de políticas no território; ii) por atores de diferentes naturezas e áreas de atuação do contexto territorial e organizacional, percebido como um sistema aberto e disponível para a descoberta; iii) da relação de confiança gerada entre os membros do grupo e das opções metodológicas assentes em métodos participativos.

Assim, os processos de planeamento participados são mais trabalhosos, pela diversidade de atores envolvidos, assuntos a discutir e tempo dispendido, apresentam riscos, pela complexidade dos consensos, dependem de vontades, nomeadamente políticas e exigem conhecimento sobre o local. A participação, isto é, decisão e compromisso, num cenário de crise e incerteza gera maior confiança nos resultados a alcançar. A evidência empírica demonstra que esse processo favorece o alcance de resultados mais seguros uma vez que é criador de maior proximidade, informação, conhecimento, transparência e compromisso assumido coletivamente. Nesse sentido, a diversidade é uma estratégia mais segura e mais estável que a especialização aos níveis político, económico, social, cultural, entre outros, que é relevante ser incentivada.

Pelo contrário, a mesma estrutura de política aplicada num contexto territorial em que predominam modelos organizacionais estáticos, fechados ao seu meio ambiente, padronizados, fragmentados, com dificuldades em lidar com a imprevisibilidade das novas circunstâncias de risco e de incerteza, apresentam-se enquanto grande obstáculo ao desenvolvimento de parcerias, à aplicação de métodos participativos e de planeamento da intervenção com o foco no território. Ambientes de baixa confiança condicionam fortemente uma rede interorganizacional induzida por política pública, tendo em conta que o trabalho em rede exige cooperação nas relações interpessoais e intergrupais, princípios éticos e metodologias assentes no modelo participativo. Práticas interativas e participativas, co-constroem processos de cooperação que aumentam a capacidade de identificar e resolver problemas complexos, persistentes e interdependentes.

Uma rede interorganizacional, induzida por política pública, num clima favorecido pela experimentação e percebida pelos atores enquanto estrutura flexível na ação anti-pobreza e

exclusão social, contribui para configurar processos de coesão social. Estes, por sua vez, gerados na interdependência entre dinâmicas territoriais abertas à inovação e assunção do erro, protagonizadas por atores com visão estratégica no alcance de resultados transformadores.

A relação de interdependência entre indivíduo, estrutura e contexto para se chegar a resultados transformadores é muito visível num processo desta natureza.

### **As Principais Descobertas Empíricas**

O Programa *Rede Social* trouxe para a arena pública uma visão sistémica da intervenção social através da ação territorializada e ativadora da participação dos atores locais. Estimulou a conexão entre pessoas, visível no aumento da capacidade de se formarem redes de redes humanas, por sua vez, geradoras de capital social manifesto na reciprocidade e na confiança, na partilha, na cooperação e aprendizagem, dimensões necessárias para que se gere vitalidade e boa governança no local.

Políticas públicas criadoras de condições para ampliar a criação de laços entre as pessoas, muitas vezes invisíveis, são um fator fortemente potenciador de novas e melhores formas de intervir ao aumentarem a capacidade das pessoas inovarem e empreenderem coletivamente.

A dimensão relacional construída através das redes pessoais e intergrupais gera movimentos que potenciam a concertação e a negociação de novas formas de pensar e agir.

O modelo de organização em forma de rede necessita de um vasto suporte em conhecimento, práticas e ferramentas estruturais, individuais e grupais, de que se destacam: a gestão de um sistema de informação e comunicação, as dinâmicas e gestão de grupos, a negociação e gestão de conflitos, as metodologias participativas de planeamento e de avaliação. Não há uma “fórmula” garante da eficácia de um modelo reticular. O perfil do profissional assume igualmente, às dimensões anteriores, importância relevante para o alcance de resultados. Os profissionais além de necessidades simultâneas de polivalência e de especialização, devem ser capazes de lidar com situações diversas e complexas, ter iniciativa, correr riscos e reagir a imprevistos (Marques, 2008).

Emerge do modelo reticular a capacidade das organizações saírem de si próprias, partilharem visões e recursos, construírem linguagens comuns, respostas organizadas, pontes para a negociação e para a partilha e convergência numa mesma direção.

A construção de um plano de desenvolvimento social concelhio assumido por atores coletivos é algo de inédito e implícito à *Rede Social*. A noção da importância do planeamento social é introduzida como uma prática de importância máxima para a eficácia da intervenção social. Está em questão a orientação de prioridades, a implicação de atores coletivos em agirem a favor do desenvolvimento do seu próprio território numa base de negociação, cooperação, partilha, reconhecimento de problemas e necessidade de encontrar soluções conjuntas.

Da análise da dimensão relacional entre os atores das diferentes organizações que compõem as *redes* estudadas nesta investigação, observam-se diferenças significativas podendo chegar-se a padrões de rede. Quando se trata de ligações “recebidas”, verifica-se a relevância das organizações da administração desconcentrada do Estado e as do poder local, concretamente, as Câmaras Municipais. O lugar dessas organizações na *rede* pode explicar-se pela disponibilidade de recursos que detêm para a ação das demais. Pelo contrário, quando se analisa a *rede* do lado das ligações “estabelecidas”, verificam-se resultados muito diferentes. As organizações desconcentradas do poder central muito escolhidas, contrariamente, estabelecem poucas ligações com as demais. Estas organizações públicas não são provocadas a olhar para dentro de si. Pode concluir-se que se trata de modelo organizacional baseado na distância e no fechamento da sua fronteira organizacional, sobressaindo daí uma visão atomística assente numa cultura de *inward-looking* (Ball e Juneman, 2012). Esse modelo organizacional, herdado do pensamento moderno, apresenta dificuldades em lidar com problemas que transcendam a sua fronteira organizacional. Está em causa um modelo burocrático estático e compartimentado (Elias, 2008) em que a eficiência é atingida através da divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos (Morgan, 1996). O posicionamento passivo, quase de mera receção de fluxos, é dificultador de uma cultura organizacional reticular.

O mesmo não se verifica com outras organizações do Estado, as Câmaras Municipais, que estabelecem ligações com um espectro alargado de organizações para consigo trabalharem. As Câmaras assumem um lugar central na dinâmica relacional entre os parceiros, observando-se o seu alto grau de intermediação para estabelecer ligações entre os vários *nós*. Nesse sentido, observa-se uma configuração de *redes* centralizada, com a tendência das Câmaras em

assumirem a coordenação da intervenção social. Contudo, há acessibilidade entre os *nós* de ambas as *redes*, isto é, verifica-se que as organizações que compõem as *redes* apresentam capacidade de estabelecer contactos entre si. Este dado é revelador de conexão e coesão, dimensões necessárias para a consolidação do trabalho colaborativo. É notória a dinâmica das IPSS's e outras organizações humanitárias na construção da malha relacional das *redes*.

Com efeito, apesar da atenção à explosão de parcerias e redes interorganizacionais nas políticas públicas, pouca tem sido a reflexão teórica e o trabalho empírico sobre o seu impacte nas organizações de origem e seus atores.

Pontos de fragilidade concorrem para o insucesso das *redes*. Resultantes desta investigação destacam-se, essencialmente: i) a dependência de atores chave, particularmente do Estado, em que as Câmaras Municipais assumem especial protagonismo (note-se que, a dependência de *nós* diminui a eficiência das *redes*) ii) a complexificação do processo decisório<sup>58</sup>, ao verificar-se que as *redes* em estudo confrontam-se com a coexistência de modelos formais de decisão, o voto, e outros baseados no consenso e na negociação. Não está clara uma opção coerente com o modelo em rede. O processo decisório é algo de muito complexo, sobretudo na *rede* com maior número de *nós* e que ainda está por resolver. Trata-se de fator relevante para a gestão do modelo organizacional, dado que, a não se resolver pode gerar uma espiral de descrença na estrutura reticular.

Um dos propósitos da criação da *Rede Social* foi a integração no território das políticas centrais setorializadas, isto é, de contrariar as sobreposições locais das intervenções, em virtude da constatação da ineficácia gerada. Existem tentativas, intenções e uma maior consciência em agilizar esse processo. No entanto, verifica-se que o problema das sobreposições de redes e parcerias no mesmo território (note-se que a paisagem organizacional no território não é restrita às organizações mas também a estruturas em forma de rede) continua a ocorrer e para o qual tem contribuído a organização gestora do Programa *Rede Social*<sup>59</sup>. A eficácia das políticas públicas está reduzida pelas sobreposições. O Estado continua a lançar redes para os territórios sem que haja articulação ao nível da administração central. As sobreposições manifestam-se

---

<sup>58</sup> O processo de decisão é sempre algo de difícil resolução no modelo policêntrico.

<sup>59</sup> Refira-se, a título de exemplo, a criação da Rede Local para a Intervenção Social (RLIS), publicada em Diário da República através do Despacho n° 12154/ 2013 de 24 de Setembro, do Ministério da Solidariedade, Emprego Segurança Social e posterior Despacho n° 11675 de 18 de setembro de 2014 que regulamenta o modelo e funcionamento dessa rede.

num elevado número de protocolos com baixo grau de execução. Trata-se de problema que exigiria futura investigação para uma compreensão mais profunda dos efeitos gerados.

### **Novas Oportunidades, Questões, Recomendações e Direção para a Ação**

O Programa *Rede Social* tem potencial para influenciar a (re)configuração de um modelo de governo para outro questionador das estruturas tradicionais da gestão pública, pese embora, a evidência de fragilidades que o podem ameaçar. Importa confrontá-lo com o futuro sobretudo num momento em que o cenário de crise de espiral negativa é uma vivência do presente: dobro dos problemas e metade dos recursos. Como gerir o declínio? Como aumentar a resiliência organizacional?

O aumento de problemas económicos e sociais a que temos vindo a assistir pode reforçar-se mutuamente e acelerar dinâmicas que saiam de controlo, acentuando-se o declínio. Os sistemas sociais não reagem de imediato quando são introduzidas mudanças profundas como as que temos vindo a assistir. Os efeitos cumulativos dessas mudanças nas políticas públicas não são totalmente visíveis no agora, alguns irão acontecer sem terem sido previstos desconhecendo-se os efeitos que vão gerar.

Uma rede interorganizacional, seja ela qual for, de políticas públicas ou de mercado, só funciona se tiver organizações sustentáveis, isto é, capazes de partilhar recursos. Que consequências num cenário de grande fragilidade organizacional para os indivíduos e famílias em situação de maior vulnerabilidade?

A conceção e implementação da *Rede Social* aconteceu na década de noventa, do século passado, com a afirmação de uma nova geração de políticas sociais ativas, num contexto de forte impulso das políticas públicas do setor social, que expressa, por sua vez, uma nova perceção dos fenómenos da pobreza e exclusão social, em Portugal e na Europa. Não foi concebida para situações de enfrentamento de crises. O cenário adverso de resistir ao embate não foi previsto. Seja como for, há territórios com maior capacidade adaptativa aos contextos adversos que outros. Nesse sentido, teria muita utilidade que as *Redes Sociais* discutissem que serviços mínimos garantem a resiliência das pessoas e das famílias, ou seja, percebessem quais são os subsistemas críticos da cadeia para enfrentar a crise. Porém, tendo presente que

problemas locais não são problemas *só* locais. Problemas *nas* localidades não são só problemas *das* localidades (Henriques, 2006).

A capacidade e potencial de intervenção no território podem ser aumentados, se apoiados numa rede interorganizacional de políticas públicas com uma estrutura orgânica com propriedades dinâmicas em movimento e ação constantes geradoras de confiança (compromisso, lealdade e reciprocidade), de redundância, (o segundo subsistema pronto a acionar, quando um sistema crítico falha, outro existe que garante a resposta) e de resiliência (aguentar a perda e reconfiguração de *nós*).

No momento, não há uma resposta segura para o cenário de crise a acontecer. Pode dizer-se que a existência de um plano do território monitorizado contribui para um conhecimento atualizado sobre a realidade. O plano, ao ser construído e acompanhado pelos parceiros, favorece a antecipação do conhecimento sobre os problemas e facilita a ação preventiva e reparadora. Neste contexto, outra questão se levanta: de que serve conhecer os problemas e antecipar soluções se não forem gerados recursos? O não investimento, ou mesmo desinvestimento público pode ameaçar o processo de desenvolvimento local e o papel que a *Rede Social* tem vindo a desenvolver nesse sentido. Porém, a participação de Portugal na Estratégia Europa 2020, poderá ser uma oportunidade de concertar a relação de governança multinível e introduzir recursos para o desenvolvimento dos territórios a aproveitar pelas *Redes Sociais*. O modelo de organização deste novo quadro apresenta-se com uma formulação setorial/nacional e regional em que não são integrados, ao nível territorial, os vários setores para um fim comum, a coesão territorial.

Os tempos próximos confrontam-nos com a necessidade de mudança expressiva, na perceção e ação sobre os problemas, e exige um esforço de inovação significativo, muito embora possa vir a criar resistências e turbulências. Tudo que possa concorrer de forma coerente para melhor agir, reforçar competências não convencionais de inovação e de experimentação para pensar e fazer diferente, revela-se de grande utilidade na construção de processos na direção da coesão territorial.

Desenhar estratégias de planeamento participado que ultrapassem a fronteira concelhia é um enorme desafio para o futuro da organização da intervenção em forma de rede. A escala supra-concelhia favorece a competitividade ao aumentar a partilha de conhecimento e de recursos numa escala mais ampla que só a do concelho, de sinergias entre níveis de planeamento, de

oportunidade de alocar recursos, dificilmente obtidos de forma isolada, de qualificar a intervenção através da disseminação e partilha de práticas.

Está em causa assegurar respostas adequadas aos problemas nas condições contemporâneas, de aumento da incerteza e da instabilidade. Nesse contexto, a iniciativa local ganha cada vez mais força. A inovação e capacidade organizacional, as competências técnicas multifacetadas e a integração setorial das políticas públicas são essenciais para assegurar respostas apropriadas aos problemas.

Importa assinalar que a criação de cenários é um instrumento de planeamento cada vez mais disseminado, que não tem sido uma prática das *redes* em análise. É uma ferramenta de grande utilidade para a reflexão e alerta sobre fatores críticos do território, nomeadamente dos fenómenos da pobreza e da exclusão social, como de resto já assinalamos, assumem um carácter multidimensional e heterogéneo, implicando, ações de concertação e negociação a vários níveis local, regional, nacional e europeu.

O Programa *Rede Social* pode ser uma oportunidade para a criação de *grounded policies*, invertendo-se a lógica do local, de se orientar pelos recursos externos oferecidos pelas políticas públicas, para as políticas públicas se criarem a partir das necessidades sentidas pelas pessoas que vivem no território. Criar uma lógica de colocar a necessidade antes do recurso e não o contrário, como tem sido prática. A essa oportunidade junta-se o potencial para influenciar a consolidação de processos de democracia participativa.

O caminho da governação em rede é uma tendência da integração europeia, marcada por vários fatores, entre os quais se destacam: a maior consciência crítica sobre as limitações das soluções convencionais, nomeadamente a rigidez burocrática e as vantagens em criar soluções através da parceria entre os setores público, privado e voluntário para identificar e resolver problemas interdependentes, difíceis de compreender e ainda mais de responder numa realidade em que os recursos do Estado são cada vez mais escassos.

No futuro há condições para ser desenvolvido um modelo de governança construído não pela designada *Rede Social*, mas pela rede para a coesão territorial. Está em causa a superação da fragmentação setorial, através de processos de integração setorial, a diferentes níveis, nas respostas de política pública. Cada setor incorpora a sua especificidade na ação, contrário à visão tradicional de hermetismo setorial.



Nesse mesmo futuro incerto que se avizinha fará sentido estimular a capacidade de religar conhecimentos à ação, de criar condições para tornar coerente o processo de pensar e agir. Tudo que possa concorrer para melhor agir, reforçar competências não convencionais de inovação e de experimentação, para pensar e fazer diferente, configura grande potencial para a construção da coesão territorial.

Finaliza-se, repensando Norbert Elias, considerando a pertinência e atualidade do seu pensamento, num enquadramento das teorias gerais da sociologia, para compreender os fenómenos reticulares da contemporaneidade. Salienta-se a importância que o autor atribui ao “resultado”, enquanto efeito que sobressai da dinâmica social, construída numa complexa teia de relações interdependentes entre “indivíduo” e “estrutura social” para se operar transformação social (Areias & Marques, 2012).

A questão de fundo, que no momento se pode colocar, está em traçar um processo em que as políticas públicas gerem condições para antecipar, perceber, reforçar, ou combater as dinâmicas sociais, através de um planeamento participado e contínuo, orientador de uma intervenção concretizada em projetos que reforcem a auto-organização e as economias locais capazes de produzirem impactes expressivos na erradicação da pobreza e da exclusão social. O “capital do efeito” resulta do potencial do processo e do contexto.



## BIBLIOGRAFIA

Afonso, M. e Aires, R., 2013. *Entre Terras e Gentes. Percursos de um Projeto Social em Rede*. Co-financiamento FEDER e ON.2 O NOVO NORTE.

Agranoff, R. e Lindsay, V., 1983. Intergovernmental Management: Perspective from Human Services Problem Solving at the Local Level, *Public Administration Review*, 4 (3), pp.227-237.

Agranoff, R. e McGuire, M., 1998. Multinetwork Management: Collaboration and Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1), pp.67-91.

Agranoff, R. e McGuire e M., 2001. Big Questions in Public Network Management Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), pp.295-326.

Agranoff, R., 2006. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66 (S1), pp. 56-65.

Albarello, L., et al., 1997. *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.

Almeida, J. F., 2007. Velhos e Novos Aspectos da Epistemologia das Ciências Sociais. *Sociologia Problemas e Práticas*, 55, pp. 11-24.

Alves, D., 1974. *O Teste Sociométrico – Sociogramas*. Porto Alegre: Editora Globo.

Alves, J., 2012. *Parceiros em Rede. Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e da formação*. Porto: Fronteira do Caos Editores.

Areias, H., 2007. *Desenvolvimento Local e Rede Social: Moda ou Modelo de Intervenção?*. Tese de Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Areias, H. e Marques, A.P., 2012. Redes e reconfiguração organizacional: o contributo de Norbert Elias. *Configurações*, vol. 9, pp. 37-56.

Arendt, H., 2001[1958]. *A Condição Humana*. Lisboa. Relógio D'Água.

Argyris, C., 2003. A Life Full of Learning, *Organization Studies*, 24 (7), pp.1178-1192.

- Ball, S. e Junemann, C., 2012. *Networks, new governance and education*. Bristol: The Policy Press.

Barabási, A-L., 2003. *Linked. How Everything is connected Else and What It means for Business, Sciences and Everyday life*. New York: Plume.

Barbero, J. e Cortés, F., 2006. *Trabajo Comunitario, Organización y Desarrollo Social*. Madrid: Alianza Editorial.

Bardin, L., 1977. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

- Bastin, G., 1980. *As Técnicas Sociométricas*. Lisboa: Moraes Editores.
- Beck, U., 1992. *Risk Society towards a New Modernity*. London: Sage.
- Berger, P. e Luckman, T., 2004. *A Construção Social da Realidade: Um Livro sobre a Sociologia do Conhecimento*. Lisboa: Dinalivro.
- Bertalanffy, L., 1973. *Teoria Geral dos sistemas*. Petropolis: Ed. Vozes Lda.
- Boltanski, L. e Chiapello, É., 1999. *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Börzel, T., 1997. What's so Special about Policy Networks? – An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIOP)*, 1 (16). [em linha] Disponível em < <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>> [Último acesso 15 de Novembro de 2012].
- Bott, E., 1990. *Família y Red Social*. 3ª ed., Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P., 1989. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.
- Burt, R., 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Canotilho, J., 2006. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Capra, F., 1996. *A Teia da Vida*. São Paulo: Cultrix.Amana-Key.
- Capra, F., 2002. *As Conexões Ocultas*. São Paulo: Cultrix.Amana-Key.
- Capra, F., 2009. *O Tao da Física*. 3ª ed. Lisboa: Ed. Presença.
- Capucha, L., 2005. *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta.
- Caraça, J., 2008. Estará a Ciência A Aproximar-se dos Seus Limites? In: G. Steiner, coord. 2008. *A Ciência terá Limites?* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Gradiva.
- Carmo, H., 2007. *Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carmo, H., 2008. *Intervenção Social com Grupos*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Cartwright, D. e Zander, A., 1967. *Dinâmica de Grupos*. São Paulo: Herder.
- Carvalho, J., 2005. *Organizações Não Lucrativas – Aprendizagem Organizacional, Orientação do Mercado, Planeamento Estratégico e Desempenho*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Castel, R., 1997. *As Metamorfoses da Questão Social – Uma Crónica do Salário*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Castel, R., 2000. Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(3), pp. 519-535.

Castells, M., 1996. *A Sociedade em Rede – A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Vol. I, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, M., 1999. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. 3. São Paulo: Paz e Terra.

Cavalcanti, B., 1998. Implementação de Programas Sociais de Massa: A Gestão Estratégica no Contexto Interorganizacional da Política Pública. *Capa – Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 93, pp. 73-89.

Chadi, M., 2000. *Redes Sociales en el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Clarke, S., Blackman, R. e Carter, I., 2004. *Facilitation Skills Workbook*. Teddington, TW: Tearfund UK.

Corvelo, S., Moreira, P. e Carvalho, P., 2001. *Redes Interorganizacionais*. Lisboa: INOFOR.

Costa, A., *et al.*, 1985. *A Pobreza em Portugal*. Lisboa: Caritas.

Costa, A., 1986. A Pesquisa de Terreno. In: Silva, A. e Pinto, J., 1986. *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 129-148.

Costa, A. *et al.*, 2008. *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidades e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.

Crozier, M. e Friedberg, E., 1977. *L'Acteur et le Système*. Paris: Le Seuil.

Dabas, E. e Najamovich, D. comp., 1999. *Redes El Leguaje de los Vinculos – Hacia la Reconstrucción y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Buenos Ayres: Paidós Ideas e Perspectivas.

Dabas, E. e Perrone, N., 1999. *Redes en Salud*. [pdf] Disponible em: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Redes%20en%20salud.pdf>> [Último acesso 15 de Novembro de 2012].

Dabas, E., 2001. *Redes Sociales: Nivel de Abordaje en la Intervencion y Organizacion en Red*. [pdf] Disponible em: <<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/71292/345905/file/Redes%20Sociales.pdf>> [Último acesso 15 de Novembro de 2012].

Damásio, A., 2000. *O Mistério da Consciência – Do corpo e das emoções ao conhecimento de si*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda.

Denzin, N. e Lincoln, Y., 2006. *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa – Teorias e Abordagens*. Porto Alegre: Artmed.

Dreyfus, C., 1980. *Psicoterapias de Grupo*. Lisboa/S. Paulo: Verbo.

Dyson, F., 2008. A Ciência de Nenhum Modo Perto dos seus Limites. In: G. Steiner, coord. 2008. *A Ciência terá Limites?*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Gradiva.

Ebers, M. ed., 1999. *The Formation of Inter-organizational Networks*. Oxford: Oxford University Press.

- Eggers, H., 2002. *Project Cycle Management: A Personal Reflection. Evaluation*, 8(4), pp. 496-504.
- Eco, U., 2007. *Como se faz uma Tese em Ciências Sociais*. 10ª ed., Barcarena: Editorial Presença.
- Elias, N., 1989 [1939]. *O Processo Civilizacional*. Vol. I e II, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Elias, N., 2001 [1990]. *Norbert Elias por Ele Mesmo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Elias, N., 2004 [1987]. *A Sociedade dos Indivíduos: «A Questão Cardeal da Sociologia»*. 2ª ed., Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Elias, N., 2008 [1970]. *Introdução à Sociologia*. Lisboa, Edições 70.
- Esteves, A. e Avevedo, J., 1997. *Metodologias Qualitativas para as Ciências Sociais*. Porto. Instituto de Sociologia – Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- EMPIRIA. 2013. *Revista de Metodologia de Ciências Sociais*. Nº 26 julio-diciembre. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Faleiros, V., 1996. Serviço Social: Questões Presentes para o Futuro, *Serviço Social e Sociedade*, XVII (50), pp. 9-39.
- Ferrão, J., 1996. *A Avaliação Comunitária de Programas Regionais: aspectos de uma experiência recente*. Sociologia – Problemas e Práticas, 22, pp. 29-41.
- Ferreira, F., 2012. O Tempo das Redes: Redes que aprisionam e Redes que libertam. *Animação Sócio-cultural – Intervenção e Educação Comunitária: Democracia, Cidadania e Participação, Chaves, Intervenção*. Braga: CIEC – Centro de Investigação em Estudos da Criança, Universidade do Minho.
- Ferreira, J., Neves, J. e Caetano, A., 2001. *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Amadora: McGraw- Hill.
- Ferreira, J., 2001. Abordagens Clássicas. In: Ferreira, J., Neves, J. e Caetano, A., *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa, McGraw-Hill. pp. 3-27.
- Ferreira, J., 2001a. A escola das relações humanas. In: Ferreira, J., Neves, J. e Caetano, A. *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Amadora: McGraw- Hill, pp. 29-48.
- Ferreira, J., 2001b. Teoria geral dos sistemas e abordagem sociotécnica. In: Ferreira, J., Neves, J. e Caetano, A., *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Amadora: McGraw- Hill, pp. 49-75.
- Fialho, F. e Coelho, C., 2002. Organizações como Sistemas Complexos. *Ciência e Cultura*, 32-33 4-5, pp. 165-183.
- Filliozat, I., 2000. *A Inteligência do Coração – Rudimentos de Gramática Emocional*. Lisboa: Pergaminho.
- Fisher, R., Ury, W. e Patton, B., 2001. *Como Conduzir uma Negociação*. Porto: Edições Asa.

- Fleury, S., 2005. Redes de Políticas: Novos Desafios para a Gestão Pública. *Administração em Diálogo*, 7, pp. 77-89.
- Flick, U., 2005. *Métodos Quantitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.
- Franco, A., 2001. *Escola de Redes – Novas Visões sobre a Sociedade, o Desenvolvimento, a Intranet, a Política e o Mundo Glocalizado*. Curitiba: Escola de Redes No-de-Curitiba.
- Fukuyama, F., 1996. *Confiança: Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Lisboa: Gradiva Publicações.
- Fullan, M., 2003. *Liderar numa Cultura de Mudança*. Alfragide, Ed. Asa.
- Geddes, M., 2000. Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership. *International Journal of Urban Regional Research*, 24(4), pp. 782-800.
- Geddes, M., 2005. Neoliberalism and Local Governance – Cross-National Perspectives and Speculations, *Policy Studies*, 26 (3/4), pp. 359-377.
- Gideens, A., 1997. *Modernidade e Identidade Pessoal*. Lisboa: Celta Editora.
- Gideens, A., 2004. *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Giddens, A., 2005. *As Consequências da Modernidade*. 4ª edição, Oeiras: Celta.
- Godet, M., 1985. *Prospective et Planification Stratégique*. Paris: Ed. Economica.
- Granovetter, M., 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*. 78 (6), pp. 1360-1380.
- Granovetter, M., 1983. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1, pp. 201-233.
- Granovetter, M. e Swedberg, R., 2001. *The Sociology of Economic Life*. Cambridge: Westview Press.
- Guadalupe, S., 2010. *Intervenção em Rede – Serviço Social Sistémica e Redes de Suporte Social*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Guédon, M-C., 1984. Les Réseaux Sociaux. In: Brodeur, C. E Rousseau, R. dir., 1984. *L'Intervention de Réseaux – Une pratique Nouvelle*. Montréal: Éditions France-Amérique.
- Guerra, I., 2002. *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção: O Planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.
- Guerra, I. e Amorim, A., 2001. *Construção de um Projecto*. Módulos Profiss, U.M. 47. Lisboa: M.T.S./SEEF.
- Hansen, D., Shneiderman, B., e Smith, M., 2011. *Analyzing Social Media Networks With Node XL*. USA: Elsevier.

- Hamzaoui, M., 2005. *El trabajo social territorializado : las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Mejed Hamzaoui. Valencia: Nau Llibres.
- Henriques, J., 2013. On becoming healthier communities: Poverty, territorial development and planning, In *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, Elsevier Espanha 31(1). pp 58-73 [www.elsevier.pt/rpsp](http://www.elsevier.pt/rpsp).
- Henriques, J., 2009. Inovação Social e Animação Territorial: Contributos da Iniciativa EQUAL em Portugal. In *Sociedade e Trabalho*, nº 37, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa.
- Henriques, J., 2006. Local Anti-poverty Action and Planning Theory: a framework for choosing methods and tools. In: *Ensaios de Homenagem a António Simões Lopes*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.
- Henriques, J., 2003. Avaliação em Programas Experimentais: perspectivas de «avaliação realista». *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, pp. 88-97.
- Hespanha, P. et al., 2007. *Famílias Pobres: Desafios à Intervenção Social*. Lisboa: Climepsi Editores.
- Hunter, D., Bailey A. e Taylor, B., 1995. *The Art of Facilitation*. Cambridge: Da Capo Press.
- Huxam, C. e Vangen, S., 2000. Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration, *Human Rights*, 53 (6), pp. 771-806.
- Jullien, F., 1998. *Tratado da Eficácia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Khan, M., 1998. *Evaluation Capacity Building: An Overview of current status, issues and options*. *Evaluation*, 4 (3), pp. 310-328.
- Kenett, P., 2008. *Governance, Globalization and Public Policy*. UK: University of Bristol (e-book).
- Klein, J., 2005. Iniciativa Local y Desarrollo: Respuesta Sociale a la Globalización Neo Liberal. *Revista Eure*, XXXI, pp. 25-39.
- Klijn, E-H., 1996. Analysing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Networks and Its Problems. *Adminstration & Society*, 8(1), pp. 90-119.
- Klijn, E-H., 1998. Policy Networks: An Overview. In: Kickert, W., Koopenjan, J. e Klijn, E-H. eds., 1998. *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications.
- Knight, L., 2002. Network Learning: Exploring Learning by Inter-organizational Networks. *Human Relations*, 55(4), pp. 427-454.
- Lazega, E., 1998. *Reseaux Sociaux et Structures Relationelles*. Paris: PUF.
- Lemieux, V., 1999. *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris: Press Universitaire Française.
- Lemieux, V. e Ouimet, M., 2008. *Análise Estrutural das Redes Sociais*. Lisboa: Instituto Piaget.



- Lewin, K., 1948. *Problemas de Dinâmica de Grupo*. Tradução do Inglês M. Leite, 1970. São Paulo: Cultrix.
- Lipnack, J. e Stamps, J., 1994. *The Age of Network: Organizing Principles for the 21st Century*. Essex Junction, VT: Omneo.
- Lacroix, J-L., 1990. *L'Individu, sa Famille et son Réseau: Les Thérapies Familiales Systémiques*. Paris: ESF.
- Loyola, E. e Moura, 1996. Análise de Redes: Uma Contribuição aos Estudos Organizacionais. In: Fisher, T., 1996. *Gestão Estratégica: Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Marques, A., 2007. *MeIntegra – Mercados e Estratégias de Inserção Profissional. Licenciados versus Empresas da Região Norte*. Relatório Final do Projecto de Investigação [Policopiado]. Braga: Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Marques, A., 2008. *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local*. Col. «Estudos CEFA», Coimbra: CEFA.
- Marques, A., 2009. *Trajectórias Quebradas. A Vivência do Desemprego de Longa Duração*. Porto: Profedições/CICS-Universidade do Minho.
- Marques, A., 2010. Inserção Profissional numa Perspectiva Internacional. In: Marques, A. e Alves, M. eds., *Inserção Profissional de Graduados em Portugal. (Re)configurações Teóricas e Empíricas*. Col. «Debater o Social», Vila Nova de Famalicão: Editora Humus Lda./CICS – Universidade do Minho.
- Martinelli, M., 1998. O Serviço Social na Transição para o Próximo Milénio: Desafios e Perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, XIX (57), pp. 113-148.
- Martinho, C. et al., 2003. *Redes – Uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização*. Brasília: WWW-Brasil.
- Maturana, H. e Varela, F., 1980. *Autopoiesis and Cognition – The realization of the living*. Dordrecht, NL: D. Reidel Publishing Company.
- Maturana, H. e Varela, F., 1997 [1973]. *De Máquinas e Seres Vivos – Autopoiese: A organização do vivo*. 3ª edição, Porto Alegre: Artes Médicas.
- Maturana, H. e Varela, F., 2003. *A Árvore do Conhecimento – As bases biológicas da compreensão humana*. 3ª Edição, São Paulo, Palas Athena.
- Miles, R. e Snow, C., 1992. Cause of Failure in Network Organizations. *California Management Review*, 34(4), pp.53-72.
- Mintzberg, H., 2010. *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Moreno, J., 1975. *Psicodrama*, São Paulo: Cultrix.

- Morgan, G., 1996. *Imagens da Organização*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, S.A. Disponível em: - <http://pt.scribd.com/doc/21391757/Gareth-Morgan-Imagens-da-Organizacao> [último acesso: 15 de Março de 2013].
- Morin, E., 1973. *O Paradigma Perdido*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Morin, E., 1997. *Amor, Poesia, Sabedoria*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Morin, E., 2001. *O Desafio do Século XXI. Religar os Conhecimentos*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Morin, E., 2008. *Introdução ao Pensamento Complexo*. 5ª edição, Lisboa: Instituto Piaget.
- Mouro, H. e Simões, D., 2001. *100 Anos de Serviço Social*. Coimbra: Quarteto.
- Najamovich, D., 1999. El Lenguaje de los Vinculos. De la Independencia Absoluta a la Autonomia Relativa. In Dabas, E. e D. Najamovich (comp.). *Rede El Leguaje de los Vinculos – Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedade civil*. Buenos Aires: Paidós Ideias e Perspectivas, pp 33-76.
- Neves, J., 2008. Trabalhar em Equipa. In: Neves, J., Garrido, M. e Simões, E., *Manual de Competências – Pessoais, Interpessoais e Instrumentais – Teoria e Prática*. Lisboa: Ed. Sílabo, pp. 235-254.
- Neves, J. e Ferreira, J., 2001. Poder Conflito e Negociação. In: Ferreira, J., Neves, J. e Caetano, A., *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Amadora: McGraw- Hill, pp. 501-529.
- Neves, T., coord., Cruz, I. e Silva, M., 2010. *Ação Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social*. Porto: Legis Editora.
- Nogueira, J., 2004. *A Outra Face de Janus – Causas Potenciais de Insucesso em Parcerias e Formas de Organização em Rede*. Working Paper 4, Lisboa: Periploi.
- Nogueira, J., 2004a. *Network Forms of Organization: A cock and bull tale?*. Working Paper 8., Lisboa: Periploi.
- Nogueira, J., 2004b. *Against Business as Usual. Learning Oriented Landscape: A New Paradigm for Social and Territorial Intervention*. Working Paper 10, Lisboa, Periploi.
- Nogueira, J., 2005. A Outra Face de Janus: Avaliação Terceiro Sector e Causas Potenciais do Insucesso em Parcerias e Redes. *Cidades, Comunidades e Território*, 11, pp. 21-38.
- Nohria, N., 1992. Is a Network Perspective a Useful Way of Studying Organizations? In Nohria, N. & Eccles, R. ed., 1992. *Network and Organization: Structure Form and Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, pp.1-22.
- Nowak, J., 2001. O Trabalho Social de Rede – A Aplicação das Redes Sociais no Trabalho Social. In: Mouro, H. e D. Simões, coord., 2001. *100 anos de Serviço Social*. Coimbra: Quarteto, pp. 149-184.

- Nowotny, H., 2008. Os constrangimentos da Produção do Conhecimento Científico: Considerações epistêmicas e sociais. In: Steiner, G., coord., 2008. *A Ciência terá Limites?*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian & Gradiva, pp. 147-160.
- Oliveira, C., 1999. *A Educação como Processo Auto-organizativo*. Lisboa: Piaget.
- Oliveira, C., 2004. *Auto-organização, Educação e Saúde*. Adriane: Coimbra.
- Oliveira, C., et al., 2012. *Aprendizagem e Sofrimento: Narrativas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Parlebas, P., 1992. *Sociométrie, Réseaux et Communication*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Passos, A., 2001. Grupo e Equipas de Trabalho. In: Ferreira, J. et al., 2001. *Psicossociologia das Organizações*. Amadora: McGraw-Hill.
- Pawson, R. e Tilley, N., 1997. *Realistic Evaluation*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Pinto, C., 1998. Empowerment: uma prática de serviço social. In: *Política Social*, Lisboa: ISCSP, pp. 247-264.
- Podolny, J. e Page, K., 1998. Network Forms of Organization. *Annual Review of Sociology*, 24, pp.57-76.
- Portugal, S., 2007. Contributos para uma Discussão do Conceito de Rede na Teoria Sociológica. *Oficina do Ces*, 271. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/index.php?id=2658> [último acesso: 5 Junho de 2013].
- Powell, W., 1990. Neither Market or Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behaviour*, 12, pp.295-336.
- Powell, W. e Smith-Doerr, L., 1994. Networks and Economic Life. In: Smelser, N. E Swedberg eds., 1994. *The Handbook of Economic Sociology*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 368-402.
- Powell, W. e Smith-Doerr, L., 2003. Networks and Economic Life. In: Smelser, N. E Swedberg eds., 2003. *The Handbook of Economic Sociology*, 2<sup>nd</sup> ed., New Jersey: Princeton University Press, pp. 1-59.
- Prigogine, I., 1996. *O Fim das Certezas*. Lisboa: Gradiva.
- Prigogine, I., 2000. The Networked Society. *Journal of Word-Systems Research*, VI (3), pp. 892-898.
- Recuero, R., 2006. *Comunidades em Redes Sociais na Internet: Proposta de Tipologia Baseada no Fotolog.com*. Tese de Doutoramento. Porto Alegre: Faculdade de Biliotecnia e Comunicação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Recuero, R., 2009. *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Editora Meridional.

- Rhodes, R., 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rodrigues, D., 2009. *Detecção de Comunidades no Sistema de Correio Electrónico Universitário*. Tese de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Trabalho e da Empresa.
- Rodrigues, F. e Stoer, S., 1994. *A Acção Local e Cidadania. Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Rosanvallon, P., 1995. *La Nouvelle Question Sociale: Repenser l'État-Providence*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rovere, M., 1999. *Redes en Salud. Un Nuevo Paradigma para el Abordaje de las Organizaciones y la Comunidad*. Rosario: Ed. Secretaria de Salud Pública/AMR; Instituto Lazarte.
- Rubio, M. e Varas J., 2004. *El Analisis de la Realidad Social en la Intervención Social – Métodos y Técnicas de Investigación*. Madrid: Editora CCS.
- Ruivo, F., 2000. *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Ruquoy, D., 1997. Situação da Entrevista e Estratégia do Entrevistador. In: Albarello, L. *et al.*, 1997. *Prática e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva. pp. 84-116.
- Salamon, L., 1995. *Partners in Public Service – Government – Nonprofit Relations in Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Santos, B., 2002. *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B., 2003. *Democratizar a Democracia*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, S. e Santos M., 2001. *Diagnóstico Social. Módulos Profiss*, 45. Lisboa: M.T.S.
- Sarmiento, J., Marques, A. e Ferreira, F., 2008. *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Coimbra: CEFA / Universidade do Minho.
- Sarmiento, J., Marques, A. e Ferreira, F., 2009. *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação. Braga*. BragaBooks-Universidade do Minho.
- Schiefer, U. *et al.*, 2006. *Manual de Planeamento e Avaliação de Projectos*. São João do Estoril: Principia.
- Schiefer, U. *et al.*, 2006. *Manual de Facilitação para a Gestão de Eventos Participativos*. São João do Estoril: Principia.
- Schneider, V., 2005. Redes de Políticas Públicas e a Condução de Sociedades Complexas. *Civitas*, 5 (1), pp. 29-58.
- Scriven. M., 2001. *An Overview of Evaluation Theories*. Evaluation Journal of Australasia, 1 (2), pp. 27-29.

- Silva, C., 1998. *Resistir e adaptar-se. Constrangimentos e estratégias camponesas no noroeste de Portugal*, Porto: Afrontamento.
- Silva, C., 2005. Desigualdades e Exclusões Sociais: Olhares Sociológicos Cruzados. *Configurações*, 1, pp. 7-13.
- Silva, C., Fialho, J. e Saragoça, J., 2013. *Iniciação à Análise de Redes Sociais. Casos Práticos e Procedimentos com UCINET*. Casal de Cambra: Edições e Artes Gráficas, SA.
- Silva, J., 2013. Situação Económica e Social do Ave: potencialidades & desafios, *I Congresso Social do Ave*. 28, 29 Nov., Fafe. [texto policopiado].
- Simões, E., 2008. Gerir Conflitos. In: Neves, J., Garrido, M. e Simões, E., 2008. *Manual de Competências – Pessoais, Interpessoais e Instrumentais – Teoria e Prática*. Lisboa: Ed. Sílabo. pp. 181-201.
- Simões, E., 2008a. Negociar. In: Neves, J., Garrido, M. e Simões, E., 2008. *Manual de Competências – Pessoais, Interpessoais e Instrumentais – Teoria e Prática*. Lisboa: Ed. Sílabo. pp. 207-231.
- Singer, W., 2008. Desafios e Implicações Filosóficas das Neurociências. In: Steiner, G., coord., 2008. *A Ciência terá Limites*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian & Gradiva. pp. 83-105.
- Sluzki, C., 2002. *La Red Social: Frontera de la Práctica Sistémica*. Barcelona: Gedisa.
- Smith, A., 1982 [1776]. *Riqueza das Nações*. 2 vol. Traduzido do Inglês por L. de Aguiar, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sotero, F., 2002. Gestão Participativa em Rede – GPR: Descentralização e Participação na Gestão Municipal. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* [Policopiado]. Lisboa: 8-11 de Outubro de 2002. Lisboa.
- Soczka, L., 2005. Modelos de Análise de Redes Sociais e Limitações do Modelo de Equilíbrio Estrutural de Heider. *Interações*, 8, pp. 83-122.
- Stame, N., 2001. *Evaluation and the Policy Context: The European Experience*. Evaluation Journal of Australasia, 3 (2), pp. 36-43.
- Steiner, G., 2008. A ciência está perto dos limites? In: Steiner, G., coord, 2008. *A Ciência terá Limites?*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian & Gradiva. pp. 13-32.
- Tavares, M., 2004. *Desenvolvimento Organizacional – Gerir as Organizações em Tempo de Mudança*. Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- Tavistock Institute with GHK and IRS, 2003. *The Evaluation of Socio-Economic Development - The Guide*. London: Tavistock Institute
- Teixeira, S., 2002. O Desafio da Gestão das Redes de Políticas. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* [Policopiado]. Lisboa: 8-11 de Outubro de 2002. Lisboa.

Teixeira, S., Migueletto, D. e Bloch, R., 2002b. A Gestão de uma Rede de Políticas: O Caso do Comité das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* [Policopiado]. Lisboa: 8-11 de Outubro de 2002. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Teixeira, S., 2010. *Gestão das Organizações*. Lisboa, Verlag Dashofer.

Torremorell, M., 2008. *Cultura de Mediação e Mudança Social*. Porto: Porto Editora.

Turner, B. ed., 2002. *Teoria Social*. Lisboa: Difel.

Wallerstein, I., coord., 2008. *Para Abrir as Ciências Sociais – Relatório da Comissão Gulbenkian sobre a Reestruturação das Ciências Sociais*. Mem Martins: Publicações Europa América.

Wasserman, S. e Faust, K., 1994. *Social Network Analysis: Methodes and Applications*. Cambridge: University Press.

Watts, D., 2003. *Six Degree. The Science of a Connected Age*. New York: W.W. Norton & Company.

Weber, M., 1977 [1904]. *Sobre a Teoria das Ciências Sociais*. Lisboa: Ed. Presença.

Wellman, B., 1981. Applying Network Analysis to the Study of Support. In: Wellman, B. *Social Network Analysis and Social Support*. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 171-200.

Wells, G., 2001. *Indagación Dialogica: Hacia una Teoria e una Pratica Socioculturales de la Educación*. Barcelona, Paidós.

Wenger, E., 2009. Social Learning Capability: Four Essays on Innovation and Learning in Social Systems. *Sociedade e Trabalho Booklets*, 12 (Social Innovation), pp. 15-35.

Widmer, T., 2004. *The Development and Status of Evaluation Standards in Western Europe*. *New Directions for Evaluations* (104), pp. 31-42.

## **Fontes:**

### *Relatórios*

Portugal. Instituto de Segurança Social. I. P., 2005. *Social Network Programme*. Lisboa: Área da Cooperação e Rede Social- Instituto da Segurança Social, I.P.

Instituto de Segurança Social., 2005. *Avaliação do Programa Rede Social*. Lisboa: Instituto de Segurança Social

Abreu. F. e Rocha. L., coord., 2013. *Pacto Territorial para a Empregabilidade do Ave*. Comunidade Intermunicipal do Ave e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

Abreu, F. e Rocha, L., coord., 2012, Versão Preliminar, *Relatório: Pacto Territorial para a Empregabilidade do Ave. Diagnóstico, Estratégia e Acção*. Guimarães: Comunidade Intermunicipal do Ave e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

CIM-Ave, Comunidade Intermunicipal do Ave, *Plano Territorial de Desenvolvimento do Ave 2015*. Guimarães: Comunidade Intermunicipal do Ave.

Godinho. R. e Henriques. J., coord.cient., s.d., *Projecto Rede em Prática. Relatório Final da Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012*. Lisboa: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

*Comissão Europeia.*, 2009. *An agenda For a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared by Fabrizio Barca, at request of Danuta Huebner, Comissária para a Política Regional, Bruxelas. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)) (acedido em 8 de Outubro de 2013)

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, 2009. *Breaking Out of Silos: Joining Up Policy Locally*, OCDE, Paris.

Conselho Local de Ação Social, *Plano de Desenvolvimento Social 2007-2015*. Vila Nova de Famalicão.

Câmara Municipal de Vizela, *Diagnóstico Social – Plano de Desenvolvimento Social de 2010-2015 de Vizela*. Vizela.

### *Legislação*

Despacho n.º 11675, Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade, do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, *Diário da República*, Série II, N.º 180, de 18 de setembro de 2014.

Despacho n.º 12154, Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade, do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, *Diário da República*, Série II, N.º 184, de 24 de setembro de 2013.

Decreto-Lei n.º 115/2006, *Diário da República*, Série I-A, de 14 de junho de 2006.

Despacho Normativo n.º 8/2002, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, *Diário da República*, N.º 36, Série I, de 12 de fevereiro de 2002.

Lei n.º 63/98, *Diário da República*, Série I-A, N.º 201, de 01 de setembro de 1998.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 197/97, *Diário da República*, N.º 267, I Série-B, de 18 de novembro de 1997.

*Directivas*

*Comissão Europeia*, 2008, *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.