

Redes e Parcerias: O Ecomapa como Instrumento de Análise

Networks and Partnerships: Ecomapa as an Instrument for Analysis of Stakeholder Participation

Joaquim Filipe Araújo¹, Hugo Consciência Silvestre²

RESUMO

Neste artigo propõe-se a análise da participação dos stakeholders na rede social do município de Guimarães, Portugal, utilizando como instrumento de análise o Ecomapa. Procura-se analisar a participação dos stakeholders na rede por meio do envolvimento que é medido com o recurso à frequência e intensidade da participação que, uma vez apuradas dão o impacto que cada uma das organizações tem na supracitada rede – o presente estudo de caso. Os resultados do estudo evidenciam que as organizações públicas e do terceiro setor são aquelas que têm maior envolvimento e participação na rede. Estes resultados têm implicações nas políticas públicas adotadas no âmbito do Governo Local, uma vez que a envolvimento destes atores promove a mais efetiva predisposição e contribuição para a prestação de serviços públicos locais. Mas, realçam igualmente a necessidade de atrair e envolver os atores que estão mais afastados nas atividades da rede.

Palavras-chave: parcerias, stakeholders, rede social, Ecomapa.

ABSTRACT

In this paper we analyze stakeholders' participation in the social network of the Portuguese municipality of Guimarães' social network using Ecomapa as the instrument of analysis. Stakeholder participation in the network is measured in terms of frequency and intensity, ascertaining each organization's impact on the network of interest. Results point to more active network involvement and participation by public and third sector organizations. These results have implications for local government policies, suggesting that while the involvement of these actors' promotes a more effective predisposition and contribution to local public services delivery, there is a need to engage those actors who are presently less involved.

Keywords: Partnerships, stakeholders, social network, Ecomapa.

¹ Universidade do Minho, Portugal - jfilipe@eeg.uminho.pt

² Universidade Técnica de Lisboa, Portugal - hsilvestre@iscsp.utl.pt

1 INTRODUÇÃO

A gestão em rede nos governos locais é hoje uma realidade resultante não só da imposição deste modelo por programas nacionais e da União Europeia, mas principalmente pela dimensão e complexidade dos problemas com que os governos locais são confrontados.

Gerir em rede significa, em primeiro lugar, ter presente que existe uma comunidade de participantes com recursos e motivações variadas que partilham interesses comuns, que podem estar representados por indivíduos, organizações ou agências de serviços com os quais os utilizadores interagem. No entanto, embora possa existir a convergência de alguns objetivos, nem sempre a participação, a intensidade e a dimensão do envolvimento dos parceiros está em conformidade com aquilo que seria desejável (Agranoff, 2007). Compreender o envolvimento dos stakeholders numa parceria assume particular importância, pois este conhecimento permite tomar decisões que promovam maior participação e dinâmica na parceria.

O Ecomapa é um instrumento de avaliação e análise dos stakeholders de uma determinada parceria que considera o ambiente em que os seus utilizadores desenvolvem as atividades. Trata-se de uma análise na qual se representam as conexões e inter-relações entre uma variedade de sistemas e subsistemas envolvidos com membros individuais ou organizações. Isto significa que se procura representar como os indivíduos ou as organizações atuam e como reagem na presença de outros grupos e organizações da sociedade. Ele expõe os diferentes níveis em que os indivíduos ou as organizações interagem diariamente, considerando as influências que vêm do exterior e que, em contrapartida, têm impacto sobre eles.

As organizações são estruturas sistêmicas e, como tais, são influenciadas pelo ambiente, mas também influenciam espaço envolvente em que se inserem. Há uma influência mútua, um processo interativo, o qual se traduz numa aprendizagem que tem reflexos no funcionamento das organizações. Perceber esta dinâmica e, em particular, o envolvimento dos vários atores numa parceria assume particular impor-

tância na gestão de redes (Gomes, 2013). Assim, este trabalho, partindo de um desenho de pesquisa de tipo estudo de caso, faz uma análise da participação dos stakeholders na rede social do município de Guimarães, Portugal, com o recurso ao Ecomapa. Procura-se analisar a participação dos stakeholders na rede por meio do envolvimento, que é medido com o recurso à frequência e intensidade da participação.

2 REDES DE COLABORAÇÃO E PARCERIAS

A sociedade em rede, descrita por Castells (2004), consolida a ideia de que o mundo contemporâneo se estrutura por intermédio de complexas teias de relacionamentos socialmente imbricadas e economicamente motivadas, nas quais há pouco espaço para ações individuais de agentes isolados, principalmente no campo econômico: “A imagem de atores atomísticos competindo por lucros, uns contra os outros, num mercado impessoal é cada vez mais inadequada num mundo onde as firmas estão imbricadas em redes de relações sociais, profissionais e transacionais com outros atores organizacionais” (Gulati, Nohria & Zaheer, 2000, p. 203). Para Cândido e Abreu (2000), uma rede social tem a ver com um conjunto de pessoas, organizações ligadas por um conjunto de relações sociais de um tipo específico.

Na setor da administração, e desde os estudos científicos iniciais, os processos cooperativos são entendidos como a essência da organização (Barnard, 1996). Segundo estes estudos, para uma organização obter êxito, a gestão dos negócios deve priorizar o “desenvolvimento e a sustentação da cooperação” (Mayo, 1997, p. 367).

As redes de colaboração caracterizam-se, assim, por ações coordenadas entre organizações com objetivos comuns, que estabelecem mecanismos coletivos para alcançá-los da forma mais eficiente possível. Neste pressuposto, o propósito central das redes é reunir, numa única estrutura, as características essenciais ao novo ambiente competitivo, sustentada por uma governação descentralizada, evitando contudo que as organizações envolvidas percam a flexibilidade e a agilidade. A teoria de redes reconhece a importância do ambiente organizacional e das

contingências, articulando as mesmas com a necessidade das pessoas e suas diversas formas de interação e integração social, quer seja coletiva ou individual, para a consecução dos objetivos organizacionais e individuais (Cândido & Abreu, 2000). Estas ideias consubstanciam o aparecimento de uma nova concepção da sociedade que valoriza o pensamento intuitivo e não linear e os valores de cooperação e parceria onde o poder mais apropriado é o da influência de outros. As estruturas hierárquicas dão lugar às redes, privilegiando os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social (Junqueira, 2000).

O estudo recente das redes de colaboração decorre não só por atender às necessidades competitivas presentes, mas também devido à falência capitalista e em concomitância à falência organizacional (Perrow, 1992), cujos pressupostos não conseguem apresentar caminhos viáveis para os dilemas atuais. Desta forma, pode-se afirmar que as redes se constituem “numa forma de coordenação socioeconômica, que emerge em resposta a determinadas contingências históricas concretas, e como forma de solucionar determinados problemas práticos de coordenação” (Araújo, 2000, p. 508). Mediante a interação entre atores nas redes, procura-se aumentar o número de parceiros para, assim, viabilizar interesses e projetos comuns. Neste processo gera-se heterogeneidade e procura-se a flexibilidade no funcionamento por meio da cooperação (Cândido & Abreu, 2000). Nas redes, os objetivos, definidos coletivamente permitem a articulação de pessoas e organizações que se comprometem a superar os problemas sociais (Junqueira, 2000).

A simples conceituação de Rede como um conjunto de nós interconectados (Castells, 2004) abre espaço para uma variada gama de definições, conforme o enfoque de análise adotado. “Redes significam coisas diferentes para pessoas diferentes. Uma simples definição de rede é um conjunto de ligações que, direta ou indiretamente, conectam cada membro de um grupo a cada outro membro do grupo” (Casson & Cox, 1997, p. 175). Sob este ponto de vista, as redes podem ser também descritas como um conjunto complexo de inter-relações, que dinamizam as

competências das unidades envolvidas com o foco em objetivos comuns ou complementares, reforçando todo o agregado na medida em que são fortalecidas por ela (Mance, 1999).

Para os economistas, uma rede é simplesmente uma teia de relações bilaterais interdependentes (Dunning, 1998). Todavia, a presença destes relacionamentos não é suficiente para um claro e peculiar conceito de rede, pois, se for tomada apenas a existência de conexões entre agentes, todas as organizações seriam redes (Baker, 1992). Por isso, torna-se necessária a agregação de outros elementos definidores, como a noção de objetivos comuns, possíveis de serem alcançados por meio de práticas cooperativas. Assim, as redes são atividades colaborativas, realizadas com objetivo de concretizar intenções que, de outro modo, seriam difíceis ou impossíveis (Rosenfeld, 1997). A compreensão de Redes como uma forma organizacional singular possibilita aprofundar o conhecimento sobre os fatores que caracterizam a sua estrutura de governação e, fundamentalmente, avançar para uma forma de organização mais apropriada aos desafios contemporâneos. As redes são um meio para tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis, mas preservando a identidade de cada membro e sua competência na gestão dos recursos, e, assim, facilitar a integração das organizações tanto na concepção das ações intersetoriais quanto na sua execução (Junqueira, 2000). Segundo Benson (1975), as organizações que participam numa rede interorganizacional procuram a distribuição de recursos escassos, que dependem da interação da posição das organizações e do poder para afetar o fluxo de recursos. Esta interação varia de acordo com o domínio do consenso, o domínio ideológico, a avaliação positiva e o trabalho da coordenação.

No que diz respeito às parcerias, elas são a reunião de um grupo de organizações para atingir um fim de interesse comum, que será alcançado por meio do trabalho colaborativo, com os riscos e benefícios partilhados por todos os parceiros (Silvestre & Araújo, 2012). Mesmo que haja razões diversas para se formar uma parceria com vista ao tratamento de questões mais

complexas do desenvolvimento, nem sempre fica claro para todos se essa é a melhor forma de agir. Por outro lado, também não é fácil promover a colaboração entre áreas cujos contextos cultural, político e econômico são pouco receptivos a esta forma de organização das atividades. O trabalho em parceria requer um comportamento ajustado às necessidades de colaboração e um grande comprometimento, bem como requer boas estruturas, habilidades e atitudes específicas. A parceria é uma das formas mais simples de cooperação. Diferencia-se pelo elevado grau de informalidade. As organizações que se envolvem em parcerias dispõem-se a trabalhar juntas por um determinado período de tempo na busca de objetivos específicos.

2.1 Funcionamento das Redes de Colaboração e Parcerias

Há duas ideias que estão na base da vontade de colaborar por parte das organizações. A primeira resulta do conceito de sinergia, segundo o qual o todo é maior que a soma das partes. Por outras palavras, o resultado da ordenação das contribuições de cada organização será maior do que a simples soma individual das contribuições destes elementos (Barnard, 1971). A segunda é o resultado das relações para os participantes que se traduzem em relações do tipo ganha-ganha (Brandenburger & Nalebuff, 1995). Os objetivos mais comuns das parcerias centram-se no acesso ao conhecimento e à aprendizagem, na redução de custos, na ampliação da escala, na gestão de incertezas e na diminuição de riscos (Ebers, 1997; Wildeman, 1998). Uma característica importante dos objetivos conquistados por intermédio da cooperação é que eles, assim como os bens públicos, dificilmente podem ser apropriados por um dos parceiros de forma exclusiva: “O simples fato de uma meta ou propósito ser comum a um grupo significa que ninguém no grupo ficará excluído do proveito ou satisfação proporcionada por sua consecução” (Olson, 1999, p. 27).

Em geral, as vantagens provenientes dos processos cooperativos não são internalizadas por uma das organizações apenas, mas sim pelo

conjunto de organizações da parceria. Há três princípios fundamentais que estão presentes em parcerias, nomeadamente a Equidade, a Transparência e o Benefício Mútuo (Mattessich, Murrey-Close & Monsey, 2001). Equidade significa atribuir a mesma importância a todos os membros do grupo, reconhecer com a mesma intensidade cada uma das contribuições oferecidas, e não apenas as mensuráveis em termos financeiros ou de exposição pública. Abertura e honestidade em relacionamentos de trabalho são precondições para criar confiança, e são vistas como ingredientes importantes para uma parceria de sucesso. Somente com transparência, uma parceria será verdadeiramente justificável para os seus parceiros, doadores e outros envolvidos. Se é esperado que todos os parceiros contribuam para a parceria, eles devem ter também o direito de beneficiar dos resultados. Uma parceria saudável irá caminhar, sobretudo, na direção de proporcionar benefícios a cada parceiro, ao mesmo tempo que caminha na direção do benefício comum. Somente assim se garantirá a continuidade do comprometimento dos parceiros, tornando a parceria sustentável.

As vantagens ora enunciadas são, do ponto de vista teórico, a base para a prestação de serviços públicos quer em nível central, quer em nível local, em que a participação dos stakeholders atinge fulcral importância (Osborne, 2010). Tradicionalmente, a prestação de serviços públicos ocorria por meio da produção interna, por parte da própria administração pública ou, mais recentemente, recorrendo-se às parcerias público-privadas ou mesmo à contractualização entre os agentes públicos e privados (Silvestre, 2012). As redes sociais surgem como um modo alternativo de prestação de serviços públicos em que o grau de cumplicidade, entre ajuda e confiança entre os agentes se diferencia em relação a outros modelos de prestação desses mesmos serviços – como é o exemplo da Rede Social de Guimarães que será analisada na seção deste artigo. As redes sociais permitem que as organizações e os diversos atores sociais sejam articulados, viabilizando a participação e a democratização da tomada de decisão e a gestão das políticas sociais (Junqueira, 2000).

O Ecomapa como instrumento de análise das redes

O Ecomapa foi desenvolvido em 1975 como ferramenta de avaliação para ajudar os assistentes sociais a analisar as necessidades das famílias (Hartman, 1995). Ele foi adaptado com base nas ideias da teoria geral dos sistemas, que procura elaborar um diagrama das ligações de sistemas sociais (Compton & Galaway, 1999) e permite uma representação pictórica e a compreensão dos actores numa rede, identificando as principais dinâmicas entre eles. A informação reunida no Ecomapa permite visualizar como os membros de uma rede estão envolvidos nas atividades da mesma (Hartman & Laird, 1983). Quando utilizado como ferramenta de avaliação, o Ecomapa ajuda, por intermédio de uma imagem, a visualizar quais as mudanças que serão necessárias para melhorar o envolvimento e a interacção dos atores (Thomlison, 2002).

As principais vantagens do Ecomapa são a simulação visual de ligações entre atores de uma rede e a sua capacidade de demonstrar o fluxo de recursos dentro da rede (Compton & Galaway, 1999). O Ecomapa é também uma ferramenta útil para discutir e partilhar a estrutura de uma rede levando à melhor compreensão da complexidade e singularidade do sistema (Sherman & Fredman, 1986), concentrando a análise nas questões transacionais (Mataini, 1993). Alguns autores salientam como vantagem a facilidade de administração dos ecomapas (Thomlison, 2002; Mattaini & Daley, 1997; Sherman & Fredman, 1986; Hartman & Laird, 1983). Contudo, a sua principal desvantagem é a imprecisão de alguns termos, nomeadamente quando se fala em relações ténues e fortes uma vez que estas podem ser definidas de variadas formas (Compton & Galaway, 1999).

3 AS REDES SOCIAIS NO GOVERNO LOCAL EM PORTUGAL: O EXEMPLO DA REDE SOCIAL DE GUIMARÃES

As Redes Sociais foram criadas pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 197/97, de 18 de Novembro. Esta Resolução

surge num contexto em que se firmavam tendências de descentralização e territorialização no combate à pobreza e exclusão social, para a maior responsabilização dos municípios neste âmbito e para o desenvolvimento de políticas sociais ativas, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade para o esforço da erradicação da pobreza e da exclusão social. A RCM designa por Rede Social “o conjunto das diferentes formas de entajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos, que trabalham no domínio da ação social e articulam entre si e com o governo a respetiva atuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social”. A Rede Social procura constituir um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas, atuando no mesmo território, baseada na igualdade entre os parceiros, no respeito pelo conhecimento, pela identidade, potencialidades e valores intrínsecos de cada um, na partilha, na participação e na colaboração, visando à consensualização de objetivos, à concertação das ações desenvolvidas pelos diferentes agentes locais e à otimização dos recursos endógenos e exógenos ao território. A Rede Social consiste no desenvolvimento de estruturas de parceria, nas quais os municípios assumem um papel fundamental de dinamização e promoção do desenvolvimento social local, pela introdução de dinâmicas de planeamento estratégico participado (Castro & Gonçalves, 2002).

Em síntese, a RCM contém algumas orientações práticas que apontam para a articulação de esforços entre as entidades com intervenção social em nível local, o estudo dos problemas locais e as respetivas soluções, a rentabilização e dinamização das respostas e os equipamentos existentes no sentido do desenvolvimento social local. As orientações estratégicas e metodológicas definidas na RCM apontam para a criação de condições para o desenvolvimento de projetos integrados e intersetoriais, articulando ações de diferentes parceiros, elaborados com base em diagnósticos e planos de desenvolvimento social de base territorial, bem como para a dinamização da participação ativa das populações nestes projetos (Castro & Gonçalves, 2002).

A Rede Social é um programa de âmbito nacional que centra a sua esfera de atuação na procura e no fomento de condições para a resolução dos problemas sociais diagnosticados em nível local. Ela tem um carácter estruturante e inovador que procura identificar problemas que emergem da necessidade de organizar e articular interesses, disponibilidades, projetos e ações protagonizadas por vários atores locais com intervenção nos domínios sociais, nos territórios em que se encontram inseridos. Partindo de uma orientação prática, a Rede Social estrutura a sua ação na criação de estruturas de parceria alargadas de âmbito municipal e de freguesia, constituindo uma rede social de malha apertada, que procura sinalizar e resolver problemas de natureza social com os recursos locais, ou em caso de impossibilidade, de encaminhar os casos de acção social (Castro & Gonçalves, 2002).

No que concerne à Rede Social de Guimarães, esta foi integrada em 2001, como um dos primeiros municípios de âmbito nacional a abraçar o projeto da rede Social (Rede Social de Guimarães, 2007). Em 2002 foi criado o Conselho Local de Ação Social (CLAS), constituído por 41 entidades dos setores público e privado (lucrativo e sem fins lucrativos). Em 2003 foram criadas as estruturas que agregam as freguesias e as Comissões Sociais Inter-freguesias (CSIF). Existem para o efeito 12 Comissões Sociais Inter-Freguesias que integram as 69 freguesias do município. As CSIF funcionam como uma plataforma de articulação entre os parceiros locais. No ano em que este estudo foi realizado integravam o CLAS 105 entidades. Assim, a Rede Social de Guimarães, como parceria, assume-se como uma estratégia de ação coletiva, que procura a coesão e as mudanças sociais efetivas, que cada ator em presença não consegue efetivar isoladamente (Castro & Gonçalves, 2002). O fato de se tratar de uma região populosa com baixos rendimentos quando comparado com o nível nacional, com elevadas taxas de desemprego e com grande insatisfação dos cidadãos em relação aos serviços sociais e de saúde existentes, foram razões para a intervenção da rede social (Rede Social de Guimarães, 2007).

O modelo de implementação da Rede Social de Guimarães seguiu a estrutura comum a muitas outras Redes Sociais. Seis anos após o seu início, observa-se que as instituições que compõem o Conselho Local de Ação Social (CLAS) aderiram de forma positiva à ideia de constituição de uma parceria para funcionar em rede.

Todavia, observaram-se no início do processo algumas reservas e desconfianças, não dirigidas à metodologia de ação proposta pela Rede Social, mas aos resultados a serem alcançados pela parceria. Tal postura indicava alguma expectativa em relação ao que poderia ser retirado de imediato com a presença neste novo processo, designadamente no tipo de visibilidade pública local que a própria Rede Social poderia vir a obter e a proporcionar aos seus participantes. Estas situações persistem. Como será analisado nas seções seguintes deste estudo, observa-se que há reserva e envolvimento diferenciado consoante os atores locais que compõem a parceria.

3.1 Estrutura da Rede Social Local

Na estrutura da Rede Social existem Grupos de Trabalho (GT) orientados para a discussão de questões inerentes à Rede Social Local e às Comissões Sociais Inter-freguesias (CSIF). A gênese de ambas coincidiu com a criação do CLAS. A constituição dos GT e das CSIF seguiu uma orientação de carácter experimental, continuando os dois modelos associativos a subsistir com a sua dinâmica própria, embora se tenha procurado soluções alternativas tendo em vista, por exemplo, a sua integração noutras cadeias de discussão e de trabalho no âmbito da Rede Social na procura de um maior nível de eficácia daquelas estruturas.

Em termos de funções e responsabilidades observa-se o reconhecimento de um balanço positivo no que respeita ao grau de envolvimento e à participação das várias entidades parceiras, quer em nível do CLAS (embora com funções essencialmente deliberativas), quer em nível do Núcleo Executivo, dos GT e as CSIF. No conjunto, todas estas estruturas revelam uma participação ativa, partilhada e crescente ao longo do processo de implementação e consolidação da Rede Social Local.

3.2 Perspetiva geral da Rede Social de Guimarães

As dificuldades sentidas na implementação da Rede Social passaram pela constatação (não exclusiva a este município) da necessidade de inverter uma lógica de trabalho do tipo individualizado e concorrencial, interiorizada pela generalidade das entidades parceiras, transformando-a numa lógica diferente, alicerçada numa intervenção territorial e concertada em sede de parceria.

Procurou-se implementar um modelo diferente de atuar para o qual as organizações não estavam preparadas, fato que constituiu um desafio progressivamente apropriado pelas organizações participantes. A necessidade de elaborar diagnósticos, planos de intervenção e ações concretas impunha-se em lugar de uma visão casuística e de natureza imediatista, tradicionalmente enraizada, por exemplo, pelo poder local das freguesias.

Esta mudança de atitude foi sendo conquistada aos poucos procurando envolver os parceiros num planeamento partilhado, na procura de soluções conjuntas, na base de um entendimento institucional e de uma reflexão comum sobre problemas evidenciados no diagnóstico. O reconhecimento desta dificuldade é acompanhado pela consciencialização da ideia de que a Rede Social tem permitido operar uma mudança de postura e de metodologia organizacionais, contrariando os modelos de intervenção institucionalmente individualizados e preconizadores de soluções de curto prazo, substituindo-os por um modelo alternativo assente na confiança e transparência entre atores locais, por exemplo na elaboração e execução de projetos conjuntos em nível do município. Expressão desta realidade foi o resultado obtido na elaboração do Plano de desenvolvimento Social o qual se traduziu numa “forte colaboração de grande parte das entidades que a integram, o que tornará possível uma atuação ajustada à diversidade de situações e à dinâmica das instituições que nele participam” (Rede Social de Guimarães, 2007).

Ao se avaliar pelo número de candidaturas de projetos a financiamento e à respectiva

taxa de aprovação resulta uma convicção de relativo sucesso quanto à eficácia e eficiência na utilização dos recursos disponíveis. Isto ocorreu pelo fato de os projetos emergirem de forma apropriada na parceria, por meio do CLAS, procurando que os mesmos se ajustassem à realidade local diagnosticada, evitando a duplicação de respostas.

O envolvimento dos parceiros e o seu empenho nos projetos sociais foi progressivo. No início da constituição e implementação da rede houve reservas e indiferença de muitos parceiros. Os comportamentos foram alterando-se progressivamente em parte como resultado das orientações políticas centrais e locais que criaram as condições para maior envolvimento dos atores da rede. Neste contexto, os responsáveis políticos locais e os técnicos das instituições que integram o CLAS revelaram uma abertura institucional, que permitiu maior envolvimento, traduzido na partilha de conhecimento, no acesso à informação e na procura de resultados reais. Esta atitude de partilha facilitou a capacidade de crescimento e de consolidação da rede, preenchendo os espaços e temas anteriormente vistos com alguma reserva, e traduziu-se num comportamento mais concentrado e de reflexão partilhada. Verificou-se ainda uma convergência de disponibilidade e de vontade dos parceiros em colaborar. Paralelamente a esta vontade, assistiu-se por parte do município a ações que contribuíram para a consolidação da rede nomeadamente por meio de vários planos como o Plano Diretor Municipal, a Carta Educativa, entre outros.

Segundo Witkin e Harrison (2001), pensar no trabalho social com evidências baseadas na prática é uma nova forma de pensar nos problemas e de como se deve atuar. Para tal, o recurso às melhores evidências disponíveis é um meio de obter conhecimento baseado na pesquisa sobre abordagens específicas para os problemas. Neste sentido, o Ecomapa, ao representar graficamente o envolvimento dos parceiros na rede, permite visualizar o posicionamento dos vários atores na mesma e, apoiada nessa representação, analisar o fluxo de energia de rede e para a rede. Desta forma, ele permite a melhor compreensão da complexidade da rede e das transações que ocorrem, nomeadamente na identificação da-

queles atores que em virtude do seu posicionamento estratégico, social ou econômico apresentam níveis de envolvimento reduzido.

4 METODOLOGIA

Como já foi referido anteriormente, o Ecomapa é uma representação visual da avaliação e análise de Redes, pois considera o ambiente em que os seus utilizadores vivem, e pretende exibir conexões e inter-relações entre uma variedade de sistemas e subsistemas envolvidos com membros individuais ou organizações. Isto significa que o Ecomapa pretende demonstrar como os indivíduos ou organizações atuam e como reagem na presença de outros grupos e organizações da sociedade.

Objetivo do Estudo

Com este estudo pretende-se fazer uma descrição detalhada de um fenómeno em particular (Blaikie, 2000), ou seja, pretende-se descrever a relação existente entre os vários atores numa rede social. Este fato parece relevante, uma vez que das conclusões do estudo pode-se ter uma noção dos mecanismos que subjazem às relações entre os participantes e que poderão ter uma ligação com os sucessos e insucessos da iniciativa conjunta. Tradicionalmente, os estudos dentro da área da prestação de serviços públicos reportam aos benefícios que os stakeholders proporcionam aos ganhos de eficiência, produtividade, qualidade e desempenho social – sendo os dois primeiros os mais analisados (Hodge, 2000) – contudo, o grau e nível de participação em redes têm sido negligenciados, razão pela qual se propõe fazer, justificando-se deste modo a pertinência do trabalho aqui proposto. A este respeito, Witkine Harrison (2001) salientam a importância de um novo pensamento para abordar os problemas e para atuar sobre as questões sociais por meio das melhores evidências.

Desenho de pesquisa e seleção do estudo

O nosso estudo baseia-se num desenho de tipo estudo de caso (Camões, 2012), tendo 64 organizações como unidade de análise (n=64). Este desenho de pesquisa justifica-se porque, e segundo Yin (2009), visa a descrição de um fenómeno num contexto real, que se poderá auxiliar de evidências quer quantitativas, quer qualitativas. Para mais, e uma vez que a coleta de dados se realizou num único momento e dentro de um único caso – reportando aos desenhos de pesquisa não experimentais – entende-se ser o método de pesquisa adequado à investigação e aos objetivos propostos. A investigação da Rede Social de Guimarães foi escolhida por duas razões: em primeiro lugar porque não foram identificados estudos sobre esta temática em Portugal, e, em segundo lugar, porque, em virtude da maturidade que esta rede apresenta, pode-se mais facilmente depreender o nível de comprometimento entre os vários agentes envolvidos. Como foi referido acima a Rede Social de Guimarães foi uma das primeiras a ser constituída.

Dados utilizados e variáveis consideradas

Os dados cobrem o período de 2009 para as 64 organizações incluídas na análise (num total de 105 organizações). Estas organizações foram eleitas em resultado da obtenção dos dados de participação de cada uma delas na rede social em análise. Para o efeito, socorrem-se de dados de tipo secundário (recolhidos por outros sujeitos) (Bryman, 2004), nomeadamente no que concerne às atas de reuniões e boletins municipais no âmbito deste projeto em análise.

Uma vez detentores destes dados, consideram-se três variáveis para a construção do Ecomapa: o tipo de organização participante, a intensidade da relação das organizações a operar na rede social e o impacto que daí advém.

A primeira variável concerne ao tipo de organização participante – a sua tipologia, nomeadamente se forem: Instituições Particulares de Segurança Social (IPSS³) (com n=29 e repre-

³ IPSS – Instituição Particular de Segurança Social. Esta é a designação atribuída pelo Governo às organizações sem fins lucrativos que desenvolvem atividades na área social, do terceiro setor.

sentada por círculos); Organizações Públicas (com n=21 e representadas por quadrados); Organizações privadas (com n=2 e representadas por losangos); CSIF's (n=7 apresentadas sob a forma geométrica de triângulos), Empresas Públicas do Estado (EPE) (com n=3 e apresentadas sob a forma de hexágonos); e, por fim, as Cooperativas (n=2 e representadas por pentágonos).

Por seu turno, a variável intensidade, justifica-se com a necessidade de verificar a força da conexão entre as organizações identificadas e a própria rede em que estão inseridas. Esta variável mede-se pela liderança assumida por cada um dos membros das organizações intervenientes nos projetos em que participam. Neste pressuposto, quanto maior for essa liderança, maior a intensidade da conexão e que será devidamente assinalada no Ecomapa proposto mediante a espessura da seta.

Reportando à terceira variável considerada, tem-se como objetivo verificar a importância da organização na rede, de tal forma que a sua medição ocorrerá mediante o número de colaboradores que cada uma das organizações dispõe nos projetos promovidos. A escolha recai na representação gráfica por assinalar a: Branco, quando não existe nenhum colaborador da organização envolvido no projeto); Amarelo, quando apenas um colaborador estiver envolvido no projeto e que representa um grau reduzido de envolvimento; Amarelo Escuro, quando existirem pelo menos dois colaboradores envolvidos no projeto, que se trata de um envolvimento esporádico; Laranja, quando pelo menos existem três colaboradores de cada organização envolvidos e atesta um grau moderado de envolvimento; e Vermelho, quando existem 4 ou mais colaboradores envolvidos, o que significa um grau mais elevado de envolvimento por parte da organização.

5 CONSTRUÇÃO E AVALIAÇÃO DO ECOMAPA DA REDE SOCIAL DE GUIMARÃES

Como se pode observar no Ecomapa da página seguinte, entre as 64 entidades representadas existem 5 que se destacam não só pelo seu impacto, ou seja, pela sua importância no su-

cesso da Rede, mas também pela sua intensidade na força da conexão com a mesma. Destacam-se a Câmara Municipal de Guimarães que é um organismo público, a associação Sol do Ave que é um organismo privado do terceiro sector, a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais que é uma IPSS, o Centro Distrital da Segurança Social (responsável pela implementação da política de segurança social) e o Centro de Saúde Professor Arnaldo Sampaio que são organismos públicos. Este é o núcleo central da rede, aquele que tem maior envolvimento e é constituído majoritariamente por organizações públicas.

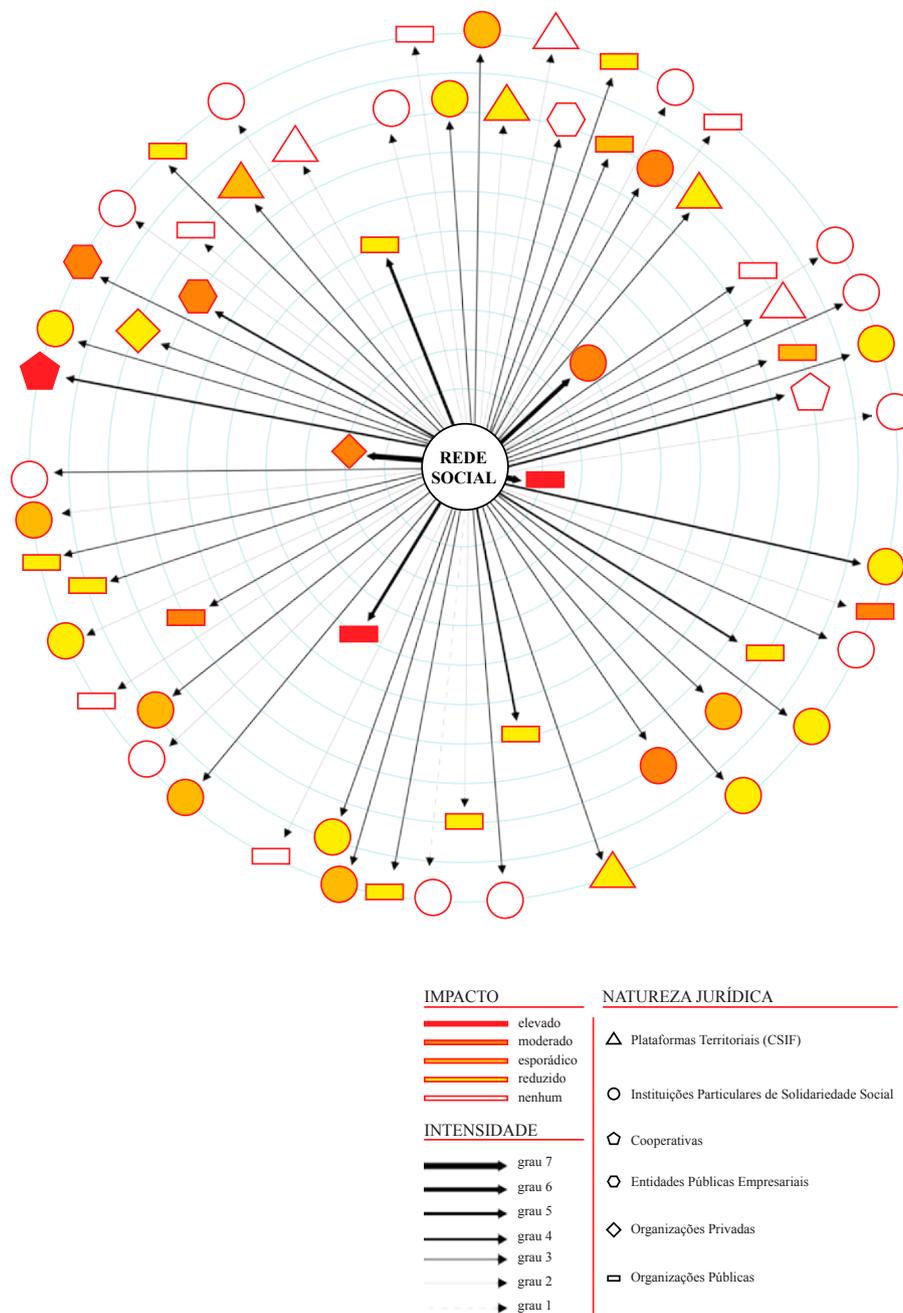
Destas organizações que fazem parte do núcleo central, três (60%) são organismos públicos, nomeadamente a Câmara Municipal de Guimarães, o Centro Distrital da Segurança Social e o Centro de Saúde Professor Arnaldo Sampaio. A posição que estas entidades assumem na rede pode ser explicada pelo fato de terem um papel crucial na procura do objetivo principal da Rede porque este também faz parte dos seus objetivos organizacionais: a intervenção na área social. No caso da Câmara Municipal de Guimarães é a lei que estabelece a responsabilidade do município em criar e promover a Rede Social, o que explica o papel e o protagonismo desta instituição. No que concerne à associação Sol do Ave, que é um organismo privado sem fins lucrativos, a sua posição estratégica explica-se pela participação em projetos de parceria com a Rede Social de Guimarães, o que lhe permite retirar benefícios, nomeadamente a visibilidade que tais projetos proporcionam.

Pode-se ainda salientar que a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais, que é uma IPSS tal como a associação Sol do Ave, tem uma posição estratégica, e que devido a esse fato contribui para o desenvolvimento da Rede.

Quando se observam as organizações que estão mais afastadas da rede, verifica-se que há parceiros que mesmo estando mais afastados da Rede Social têm um grande envolvimento e impacto na Rede. Este é o caso de cooperativas, IPSS e organizações públicas, que totalizam oito organizações (Oficina – Centro de Artes e Mes-

teres de Guimarães que é uma Cooperativa, o Centro Social Padre Manuel Joaquim de Sousa e a Casa do Povo de S. Salvador de Briteiros que são IPSS's, o Agrupamento de Escolas de Moreira de Cónegos, a Polícia de Segurança Pública e a Equipe de Apoio às Escolas do Médio Ave que são organismos públicos e a CASFIG e o Avepark - Parque de Ciência e Tecnologia que são EPE's).

Com vistas a atender à força da conexão das entidades que integram a Rede Social, há cinco entidades (Lar Santa Estefânia (IPSS), o Agrupamento de Escolas das Taipas e o Centro de Saúde das Taipas (Organismos Públicos), a Fraterna (Cooperativa) e a CASFIG (EPE)) que, mesmo estando um pouco mais afastadas, têm uma ligação forte com a Rede Social, contribuindo para o bom funcionamento desta.



As restantes entidades que se encontram mais afastadas da Rede Social de Guimarães apresentam baixos níveis de envolvimento quer no que respeita à intensidade do envolvimento, quer no impacto que têm na rede. Isto não significa que estas organizações não são importantes para a realização dos objetivos da rede. O afastamento reflete que estas organizações ainda não têm a perceção da importância e dos benefícios que podem retirar por participarem mais ativamente na Rede Social de Guimarães. Envolver mais os parceiros que estão afastados é uma tarefa que a Rede Social necessita realizar, ou seja, esta deve não só divulgar os projetos de natureza social, mas também incentivar as entidades mais afastadas a participarem.

Os resultados obtidos com os objetivos propostos neste trabalho são relevantes, uma vez que corroboram o propósito para a criação política das redes. Há três evidências na análise do Ecomapa que importa realçar. Em primeiro lugar verifica-se que tradicionalmente são as organizações públicas aquelas que mais ativamente se envolvem nesta forma de cooperação para a promoção de serviços públicos. Este maior envolvimento justifica-se necessariamente pelos propósitos destas organizações e a sua responsabilidade com área social e a procura de melhor utilização dos recursos que por se já são escassos. Com maior envolvimento e partilha de expertise e riscos nos modos de prestação de serviços na área social, a eficácia das organizações envolvidas na prestação dos serviços públicos de combate à pobreza será maior. Em segundo lugar verifica-se que apenas uma organização privada se destaca pelo grau de intensidade relevante dentro da rede. As restantes organizações privadas lucrativas aparecem distantes da rede. Estes dados levam a questionar sobre o interesse real destas organizações em se envolverem na prossecução de objetivos que à partida deveriam ser comuns. Por outro lado, indicia a necessidade de desenvolver estratégias para envolver mais estas organizações nas atividades da rede. Neste caso em particular, são os atores públicos aqueles que estão mais empenhados na rede. Em terceiro lugar, verifica-se que as organizações que se enquadram no denominado terceiro setor

têm um contributo importante para a prossecução da Rede em análise. Tal fato justifica-se pelo caráter social (e não lucrativo) que caracteriza o propósito destas organizações. Não estando focalizadas nos dividendos econômicos e financeiros, a sua participação para o sucesso da iniciativa torna-se mais efetiva. Do ponto de vista da gestão estratégica da rede, e, em particular, da dinamização dos atores envolvidos na Rede Social de Guimarães, a informação que o Ecomapa proporciona permite identificar os atores que, apesar de importantes para os objetivos da rede, se encontram mais afastados. Com base nesta identificação, os responsáveis pela rede poderão desenvolver estratégias e iniciativas para aproximar esses atores das atividades da rede.

Por fim, mas sendo igualmente importante, com este estudo de caso pode-se concluir que o envolvimento das organizações públicas mostra-se fulcral para o sucesso da prestação de serviços de combate à pobreza no Município de Guimarães. Uma vez que se questionam atualmente os benefícios teóricos na utilização das parcerias público privadas (Silvestre & Araújo, 2012; Silvestre, 2012) em resultado dos diferentes objetivos dos agentes envolvidos, as redes emergem como possíveis alternativas para o comprometimento entre atores cujos objetivos são coincidentes. Aqui, as parcerias públicas-públicas (Hall et al, 2009), aliadas à participação das organizações do terceiro setor, mostram aparentemente ser uma solução passível de utilização para a prestação de serviços públicos fundamentais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recurso às redes como modelo para a gestão das políticas sociais tem sido uma estratégia adotada para agilizar a utilização dos recursos que são cada vez mais escassos, permitindo a integração de vários atores na concepção de ações intersetoriais e na sua implementação. Esta forma de lidar com os problemas sociais está na origem do surgimento de uma nova concepção de sociedade que valoriza a cooperação, as parcerias e procura substituir a abordagem hierárquica pelo recurso a redes de colaboração.

A utilização de redes de colaboração para a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local é uma forma inovadora que procura alargar a participação de diferentes atores. As redes tornam possível trazer para o processo de decisão e implementação de políticas, parceiros cujo conhecimento, experiência e recursos podem contribuir para o sucesso das mesmas. Esta participação e envolvimento são considerados importantes no êxito das iniciativas e para maior integração da comunidade.

O envolvimento e participação dos parceiros numa rede são diversificados. Este estudo mostra as dificuldades na implementação da Rede Social de Guimarães por intermédio de uma forma de intervenção concertada com parceiros do sector público e privado. Da análise do Ecomapa conclui-se que são as organizações públicas e do terceiro setor aquelas que têm maior envolvimento e participação na rede. O Ecomapa apresenta a perspectiva de quem está envolvido, dando a conhecer a situação atual da Rede em termos de envolvimento dos parceiros. Ao mapear a posição estratégica das organizações que integram a rede, ele mostra que, no caso da Rede Social de Guimarães, o número de organizações que têm impacto na rede e com envolvimento intenso é reduzido. Por outro lado, ele é um instrumento importante para identificar aqueles atores que se encontram mais afastados, mas que podem ser importantes para os objetivos da rede. Com esta informação poder-se-ão desenvolver estratégias para aproximar e envolver os atores que, apesar da sua importância para a rede, estão afastados da mesma. Como salientam Witkin e Harrison (2001), as evidências práticas permitem uma nova forma de pensar nos problemas e de como atuar, constituindo o Ecomapa um importante instrumento para a compreensão das transações que ocorrem na rede.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF, R. (2007). *Managing within networks*. Washington: Georgetown University Press.

ARAÚJO, L. (2000). *As Relações Inter-organiza-*

cionais. In Rodrigues, S. B. e Cunha, M. P. (Org.), *Estudos Organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira*, São Paulo: Iglu.

BAKER, W. E. (1992). *The Network Organization in Theory and Practice*. In N. NOHRIA & R.G. ECCLES, R. G. (Org.), *Networks and Organizations: Structure, form, and action*, Cambridge, Boston: Harvard Business School Press.

BARNARD, C. I. (1996). *Organization and Management: selected papers*. Cambridge: Harvard University Press.

BARNARD, C. I. (1971). *As Funções do Executivo*. São Paulo: Atlas.

BENSON, K. (1975). 'The interorganizational network as a political economy.' *Administrative Science Quarterly*, v. 20, p. 229-48.

BLAIKIE, N. (2000). *Designing Social Research, The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity.

BRANDENBURGER, A. M., & NALEBUFF, B. J. (1995 July-August). *The Right Game: Use game theory to shape strategy*. *Harvard Business Review*, 57-71.

BRYMAN, A. (2004) *Social Research Methods*, 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press.

CÂNDIDO, G. A. e ABREU, A F. (2000) *Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório*. In: *Anais do ENANPAD*, 24, Florianópolis. ANPAD, 1 CD-ROM.

CAMÕES, P. J. (2012). *O Design da Investigação*. In SILVESTRE, H. C. e ARAÚJO, J. F., *Metodologia para a Investigação Social*, Lisboa: Escolar Editora.

CASSON, M. e COX, H. (1997) *An Economic Model of Inter-Firm Networks*. In EBERS, M. *The Formation of Inter-Organizational Networks*, Oxford: Oxford University Press.

CASTELLS, M. (Org.) (2004). *The Network Society*. Cheltenham: Edward Elgar.

CASTRO, J. L. e GONÇALVES, T. (2002). *A Rede Social e o Desenvolvimento Local: Parcerias Sociais e Planeamento Participado Cidades-Comunidades e Territórios*, (Junho), 4: 71-82.

COMPTON, B. R. e GALAWAY, B. (1999). *Social work processes*. Pacific Grove, CA: Books/Cole.

DUNNING, J. H. (1998) *Reappraising the*

- eclectic paradigm in an age of alliance capitalism. In COLOMBO, M. G. (Org.), *The Changing Boundaries of the Firm. Explaining evolving interfirm relations*, London: Routledge.
- EBERS, M. (1997) *Explaining Inter-Organizational Network Formation*. In EBERS, M. (Org.), *The Formation of Inter-Organizational Networks*, Oxford: Oxford University Press.
- GOMES, R. C. (2013) Em busca de uma teoria geral dos stakeholders para organizações públicas. In SILVESTRE, H. C. e ARAÚJO, J. F. (Org.), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- GULATI, R., NOHRIA, N. e ZAHEER, A. (2000) 'Strategic Networks.' *Strategic Management Journal* 21: 203-215.
- HALL, D. et al (2009) *Public-public partnerships (PUPs) in water*. London: PSIRU.
- HARTMAN, A. (1995) 'Diagrammatic assessment of family relationships'. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 1:111-122.
- HARTMAN, A., e LAIRD, J. (1983) *Family-centered social work practice*. New York: The Free Press.
- HODGE, G. (2000) *Privatisation - An International Review of Performance*. Westview Press: Colorado.
- JUNQUEIRA, L. P. (2000) Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, 34(6): 35-45.
- MANCINI, E. (1999) *A Revolução das Redes*. São Paulo: Vozes.
- MATTAINI, M.A. (1993) *More than a thousand words: Graphics for clinical practice*. Washington: NASW Press.
- MATTAINI, M.A. e DALEY, J.G. (1997). Should social workers rely on genograms and ecomaps? In THYER, B.A. (Org.), *Controversial issues in social work practice*, Needham Heights: Allyn and Bacon: 217-231.
- MATTESSICH, P. W., MURRAY-CLOSE, M. e MONSEY, B. R. (2001) *Collaboration: What Makes it Work*, 2nd Edition. Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation.
- MAYO, E., (1997) *Hawthorne and the Western Electric Company*. In PUGH, D. S. (Org.), *Organization Theory. Selected Readings*, London: Penguin Books.
- OLSON, M. (1999) *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- OSBORNE, S. P. (2010) Introduction, *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* In OSBORNE, S. P. (Org.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York: Routledge.
- PERROW, C. (1992) 'Small-Firm Networks. NOHRIA, N. & ECCLES, R.G. (Org.) *Networks and Organizations*, Boston: Harvard Business School Press: 445-470.
- REDE SOCIAL DE GUIMARÃES (2007) *Plano de desenvolvimento Social, 2007-2008*, Guimarães. Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro.
- ROSENFELD, S. A. (1997) 'Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development.' *European Planning Studies* 5(1): 3-23.
- SHERMAN, R. e FREDMAN, N. 1986 *Handbook of structured techniques in marriage and family therapy*. New York: Brunner/Mazel.
- SILVESTRE, H. C., e ARAÚJO, J. F. (2012). Public private partnership/ private finance initiative in Portugal: theory, practice and results. *Public Performance and Management Review*, 36(2): 316-339.
- SILVESTRE, H. C. (2012) 'Public-private partnership and corporate public sector organizations: Alternative ways to increase social performance in the Portuguese water sector?' *Utilities Policy*, 22: 41-49.
- THOMLISON, B. (2002) *Family assessment handbook*. Pacific Grove: Cole/Brooks.
- WILDEMAN, L. (1998) 'Alliances and Networks: the next generation.' *International Journal of Technology Management*, 14(1/2): 96-108.
- WITKIN, S.L., & HARRISON, D.W. (2001) Whose evidence and for what purpose? *Social Work*, 46: 293-296.
- YIN, R. (2009) *Case Study Research, Design and Methods*, 4th Edition. London: Sage.