

## A Outra Face de Janus

### *Avaliação, Terceiro Sector e Causas Potenciais de Insucesso em Parcerias e Redes*

João M. Nogueira\*

**R**esumo: Em anos recentes tem-se assistido a uma profunda mutação da paisagem organizacional das sociedades contemporâneas. Um pouco por toda a parte têm surgido parcerias, alianças e redes entre organizações dos sectores público, privado e privado não lucrativo. A acompanhar essa transformação da paisagem organizacional contemporânea, tem-se registado um considerável interesse académico em redor dessas experiências de colaboração interorganizacional. Com efeito, é hoje possível encontrar um número dificilmente contabilizável de publicações sobre esta matéria. No quadro da pluridisciplinar literatura publicada, têm sido amplamente discutidas as vantagens e potencialidades das relações interorganizacionais de colaboração. Porém, curiosamente, é relativamente exíguo o número de publicações de reflexão ou análise debruçadas sobre a problemática dos riscos, dificuldades e desafios associados a formações interorganizacionais. O presente texto procura contribuir, justamente, para a supressão dessa lacuna, por meio de uma reflexão em torno do insucesso em estruturas multiorganizacionais e dos desafios associados à colaboração interorganizacional. Isso é feito através, primeiro, de uma análise crítica da bibliografia sobre o tema; e, depois, da identificação de um conjunto de causas potenciais de insucesso em formas de organização em rede ou estruturas interorganizacionais colaborativas análogas.

*Palavras-chave: formas de organização em rede; estruturas multiorganizacionais; parcerias; avaliação de parcerias.*

## A Outra Face de Janus

### **Do insucesso em parcerias e formas de organização em rede**

“[T]he ties that bind may also turn into  
the ties that blind.”

*Walter Powell e Laurel Smith-Doerr (1994: 393)*

Exceptuando, talvez, o estudo seminal de Miles e Snow (1992) e os textos de Huxham e Vangen (2000) e de Man (2001), é relativamente exíguo o número de publicações de reflexão ou

análise debruçadas, com um grau razoável de profundidade, sobre a problemática do insucesso associado a parcerias, formas de organização em rede ou estruturas interorganizacionais análogas<sup>1</sup>.

De facto, as vantagens e potencialidades das formas de governança em rede têm sido amplamente discutidas e exploradas na pluridisciplinar literatura sobre o tema. No entanto, de uma forma geral, tal profusão não tem encontrado correspondência na questão inversa. Esse aspecto tem-se manifestado na atenção,

\* Tecnólogo, colaborador do CET. Contacto: joao.manuel.nogueira@gmail.com | http://jnogueira.com

<sup>1</sup> O presente texto trata do insucesso associado a relações de colaboração interorganizacional como parcerias, partenariados, redes interorganizacionais, coalizões, consórcios, alianças estratégicas, redes territoriais de inovação, distritos industriais ou estruturas interorganizacionais colaborativas similares. Os textos de Miles e Snow (1992), de Huxham e Vangen (2000) e de Man (2001) são, porventura, dos poucos que abordam esta questão em profundidade. Não obstante, é possível encontrar uma preocupação em abordar esta problemática no trabalho de Corvelo, Moreira e Carvalho (2001), de Huxham (1996), Moreira e Corvelo (2002), de Newell e Swan (2000), de Podolny e Page (1998), de Powell (1990), de Powell e Smith-Doerr (1994), de Provan e Milward (2001), de Takahashi e Smutny (2002) e de Zehender (2000).

comparativamente menor, que tem sido concedida à problemática dos riscos, dificuldades e desafios associados a formações interorganizacionais. Tal constatação não significa que não existam textos que abordem, de forma mais ou menos directa, essa questão. Longe disso. Significa, apenas, que ela tem sido algo desconsiderada na extensa literatura publicada, nos últimos anos, no domínio das relações interorganizacionais.

De certa forma, essa negligência é surpreendente, pois, como nota Powell, “*cooperative arrangements are not necessarily easy to sustain, nor do they always entail success*” (1990: 318). E essa alegação está longe de ser exclusiva do autor. Com efeito, encontramos o mesmo argumento nos trabalhos de um pequeno conjunto de autores que têm procurado contrabalançar o desequilíbrio, previamente referido, na literatura sobre esta temática. Refiram-se, a título de exemplo, alegações análogas ou similares apresentadas por Corvelo, Moreira e Carvalho (2001), Huxham e Vangen (2000), Newell e Swan (2000), Podolny e Page (1998) e Teisman e Klijn (2002). Ao olhar para as publicações desses autores, sobre diferentes formas de colaboração interorganizacional, é inevitável não constatar a frequência com que são mencionados insucessos, dificuldades e problemas associados a relações interorganizacionais.

Mas as preocupações destes autores estão longe de estar generalizadas. Bem pelo contrário. Em anos recentes, tem-se assistido a uma profunda metamorfose da paisagem organizacional contemporânea. E essa metamorfose é

ainda mais evidente se considerarmos a história recente do terceiro sector. Têm surgido, um pouco por toda a parte, parcerias, alianças e redes entre organizações dos sectores público, privado e privado não lucrativo, assumindo uma pluralidade de formas e finalidades. E a acompanhar esse processo encontramos um discurso hegemónico, dentro e fora da academia, caracterizado pela sobrevalorização das potencialidades, benefícios e vantagens dessas novas arquitecturas organizacionais e dos novos modelos de desenvolvimento e intervenção social. Esta perspectiva tem dominado (e limitado) a economia, as políticas públicas e a intervenção social nas sociedades contemporâneas. E, simultaneamente, tem remetido para uma posição marginal a avaliação de estruturas como parcerias e redes e a reflexão sobre os limites dessas novas formas de governança.

Não obstante, parece ser difícil conciliar este entusiasmo em torno da colaboração interorganizacional com um aspecto singular: parte significativa das experiências colaborativas revela problemas não intencionados e inesperados. Com efeito, se partirmos dos textos da generalidade dos autores supracitados é possível encontrar referências, mais ou menos aprofundadas, a uma pluralidade de dificuldades que se têm vindo a verificar em experiências com estruturas multiorganizacionais como parcerias, redes, alianças estratégicas, acordos de cooperação, coalizões, entre outras. No Quadro 1 é possível encontrar algumas das contrariedades mais frequentemente invocadas.

Quadro 1 – Problemas e contrariedades frequentes em parcerias e redes

<b>Problemas e Contrariedades</b>	<b>Fontes</b>
Incorrecções de concepção e gestão	Miles e Snow (1992)
Relações assimétricas de poder entre organizações parceiras	Huxham e Vangen (2000); Takahashi e Smutny (2002)
Baixos índices de confiança entre parceiros	Huxham e Vangen (2000); Newell e Swan (2000); Podolny e Page (1998); Powell (1990); Powell e Smith-Doerr (1994); Vangen e Huxham (2003)
Diferenças de culturas organizacionais, normas e procedimentos entre organizações	Huxham e Vangen, (2000); Takahashi e Smutny (2002)
Expectativas pouco razoáveis sobre as potencialidades das redes e parcerias	Man, Geurts e Dullemen (2001)
Carência de técnicos qualificados com competências em gestão em rede	Huxham e Vangen (2000)
Seleção pouco criteriosa dos parceiros	Agranoff e McGuire (2001); Corvelo, Moreira e Carvalho (2001)
Dispêndio excessivo de recursos na manutenção da estrutura multiorganizacional	Takahashi e Smutny (2002)
Vantagem colaborativa diminuta pela inexistência ou dissolução das competências distintas de cada organização	Corvelo, Moreira e Carvalho, 2001; Huxham (1996); Huxham e Vangen (2000)
Impactes intraorganizacionais das relações interorganizacionais	Kanter e Myers (1991)
Excessiva complexidade dos processos decisórios	Zehender (2000)
Problemas na negociação de objectivos comuns	Huxham e Vangen (2000)
Incompreensão das acções dos parceiros	Powell (1990)
Problemas na comunicação interorganizacional	Huxham e Vangen (2000)
Receio de comportamento oportunista	Gould, Ebers e Clinchy (1999)
Dependência excessiva de agentes em posições essenciais	Huxham e Vangen (2000)

Todavia, apesar da identificação desses problemas e de existirem já algumas publicações a explorar, com alguma intensidade, o insucesso no contexto da colaboração interorganizacional, essa literatura denuncia, segundo o que aqui se alega, algumas limitações. Entre essas limitações, encontramos um tratamento pouco sistematizado dos problemas associados ao trabalho colaborativo; um enfoque em problemas inter-organizacionais, associado a uma negligência de problemas intraorganizacionais e problemas externos resultantes dos impactes dessas relações interorganizacionais; uma

ausência de articulação entre as diferentes causas potenciais de insucesso; e, por fim, alguma falta de diálogo entre autores de diferentes áreas do conhecimento.

Este pequeno conjunto de limitações parece sublinhar a importância desta área temática para o desenvolvimento do campo da avaliação de parcerias e redes. E acentua, além do mais, a necessidade de explorar o tema do insucesso na colaboração interorganizacional de forma mais aprofundada. E é essa, justamente, a primordial finalidade do texto aqui apresentado.

## Um Campo por Explorar

### Causas potenciais de insucesso em parcerias e redes interorganizacionais

Esta questão – as causas potenciais de insucesso em formas de organização em rede – pode parecer secundária, acessória e, porventura, um tanto ou quanto irrelevante. No entanto, a sua importância – teórica e prática – não deve ser desvalorizada.

Em termos teóricos, visto que historicamente, conforme notam Podolny e Page (1998:58-59), a literatura sociológica sobre o tema se focou, em excesso, na questão das vantagens, em termos de eficiência, das formas de organização em rede face a outras formas de governança, como os mercados e as hierarquias<sup>2</sup>. De acordo com os autores, “we question whether the emphasis on the functionality of the network form has perhaps gone too far. In elucidating functions sociologists are prone to neglect constraints that underlie the formation of network forms of organization, problems that arise in their governance, and boundary conditions on their functionality” (Podolny e Page, 1998:59). E este aspecto é tanto mais surpreendente se considerarmos a amplitude e dimensão do campo de estudos sobre redes e parcerias. Nos últimos anos, é notório um assinalável interesse, por parte de académicos e profissionais, em redor de estruturas como parcerias, redes e consórcios. Veja-se, a título exemplo, o trabalho de Ebers (1999), de Huxham (1996), de Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), de Nohria e Eccles (1992 e Zehender (2000). E este campo de conhecimento tem congregado autores de áreas disciplinares tão diferentes como as ciências da gestão, a administração pública, a ciência regional, a geografia económica, a sociologia económica, a economia do território, o comportamento organizacional, a sociologia das organizações, a gestão do conhecimento ou a análise de redes sociais.

Por outro lado, em alguns domínios – de que são exemplificativos os campos da gestão, administração pública, intervenção territorial, cooperação e desenvolvimento e desenvolvi-

mento local, entre outros – tem-se assistido à proliferação de propostas, de índole prescritiva, no sentido da formação de estruturas multiorganizacionais. Essas propostas – fomentando a constituição de alianças, parcerias e redes – têm-se caracterizado por um discurso que tem insistido nas potencialidades dessas formas de governança: maior eficiência, concretização de economias de escala, maior capacidade de inovação e aprendizagem, capacidade de solucionar problemas fora do alcance de organizações singulares, entre outras. As dificuldades e contrariedades envolvidas nos processos de constituição e consolidação de alianças, parcerias e redes têm estado ausentes, parcial ou totalmente, dessa retórica colaborativa. Porém, quando se analisa, com algum detalhe, a literatura mais *descritiva* (e/ou analítica) em detrimento dessa bibliografia com um carácter mais *prescritivo* (e/ou apologético), é possível constatar a existência de um extenso conjunto de problemas e desafios associados à constituição, implementação e gestão de estruturas multiorganizacionais.

Estes aspectos parecem ter contribuído, de alguma forma, para a manutenção de um desconhecimento generalizado sobre os riscos e desafios associados à gestão de relações colaborativas interorganizacionais. Na verdade, em conjunto, estes factores parecem sugerir a relevância de um conhecimento mais aprofundado da questão do insucesso associado a formas de organização em rede. Mas como explicar a omissão, ainda que parcial, das contrariedades e desafios da cooperação e do trabalho colaborativo? Como compreender que os discursos sobre a colaboração interorganizacional estejam tão focados nas potencialidades e benefícios das formas de governança em rede elidindo, sistematicamente, o reverso da medalha? Como compreender o subdesenvolvimento do campo da avaliação de parcerias e redes? Se o insucesso em organizações em rede está longe de ser incomum, como entender este silêncio ou esta ausência?

Essas interrogações são, sem dúvida, pertinentes. E, apesar de não se desejar aprofun-

<sup>2</sup> Sobre a relação entre hierarquias, mercados e redes – os três mecanismos tradicionais de governança – consultar, sobretudo, o conhecido artigo de Powel (1990) e a recolha de textos organizada e editada por Thompson, Frances, Levacic e Mitchell (1994).

dá-las em demasia, esta omissão não é, decerto, difícil de interpretar ou explicar.

Em primeiro lugar, e antes de mais, o campo de investigação devotado à avaliação de redes, da sua eficácia e eficiência encontra-se, ainda, algo subdesenvolvido. A excepção será, talvez, o trabalho de Provan e Milward (2001). “*Evaluating network effectiveness*”, diziam os autores num artigo justamente intitulado “Do Networks Really Work?”, “is critical for understanding whether networks – and the network form of organizing – are effective in delivering needed services to community members.” (Provan e Milward, 2001: 414-415). E, com efeito, sem uma aferição sistemática da eficácia (e eficiência) das redes torna-se difícil a reflexão sobre os desafios do trabalho colaborativo. Ademais, também a avaliação de parcerias e de projectos em parceria tem sido uma área pouco explorada (Toulemonde, Fontaine, Laudren e Vincke, 1998)<sup>3</sup>. O crónico estado de subdesenvolvimento destes campos tem contribuído, de forma decisiva, para a manutenção de alguma falta de conhecimento sobre os riscos das formas de governança em rede.

Em segundo lugar, as redes constituem uma das formulações mais em “voga” no pensamento social contemporâneo. Consequentemente, o entusiasmo em seu redor tem sido tão elevado que tem obnubilado e ocluído, de forma persistente, a reflexão sobre os seus limites. A área da gestão caracteriza-se, tradicionalmente, por uma grande permeabilidade face a novas modas gestionárias, as chamadas “*management fads*” (Newell, Robertson e Swan, 2001)<sup>4</sup>. Ou seja, neste domínio é notório o aparecimento e a disseminação de novas modas em torno de determinadas ideias, modelos ou métodos de gestão ou administração. Isso também tem acontecido, nos últimos anos, no que respeita às formas de organização em rede e às parcerias interorganizacionais. E, é importante sublinhar, o entusiasmo em torno destas modas

gestionárias, faz com que estas surjam acompanhadas por discursos imbuídos de uma retórica que tende, pelo menos inicialmente, a focar-se de maneira excessiva sobre as suas potencialidades, negligenciando – simultaneamente – as suas inconveniências. Isto não significa que as ideias por trás desse excesso retórico não possam ser interessantes ou relevantes. Significa que é necessário superar esse discurso de modo a avaliar, de forma equilibrada, as potencialidades e as debilidades dessas ideias.

Depois, não será inusitado recordá-lo, as principais esferas onde este tema tem conhecido alguma atenção dentro da sociologia das organizações – a ecologia organizacional, o campo dos estudos de redes e a abordagem neo-institucionalista – têm negligenciado sistematicamente esta temática em detrimento de outras matérias. Daí que não seja raro encontrar autores que apelem ao desenvolvimento de uma demografia das relações interorganizacionais, de modo a suprimir a carência de conhecimento sobre a dissolução de laços interorganizacionais.

Por último, é forçoso notar que tem crescido o número de estudos empíricos, de carácter analítico, sobre a formação, evolução e comportamento de formas de organização em rede. Nesse domínio, têm sido publicados os resultados de alguns estudos que apontam para a importância do fenómeno da dissolução de laços interorganizacionais. Com efeito, uma série de autores, oriundos – sobretudo – dos campos da sociologia económica, dos estudos organizacionais e das ciências administrativas, têm vindo a chamar a atenção, em alguns estudos empíricos recorrendo a metodologias da análise estrutural ou análise de redes, para o fenómeno da dissolução de laços interorganizacionais. No entanto, os resultados desse trabalho não têm tido o impacte desejado e os efeitos desses estudos sobre a maioria da literatura sobre o tema têm sido reduzidos. Incompreensivelmente reduzidos.

<sup>3</sup> O trabalho de Toulemonde, Fontaine, Laudren e Vincke (1998), justamente sobre processos de avaliação de parcerias/ em parcerias, demonstra uma série de dificuldades adicionais frequentes nesse tipo de avaliações. Segundo argumentam, nesses contextos multiorganizacionais os objectivos são múltiplos e ambíguos, os indicadores podem não ser entendidos como relevantes, a recolha de informação é complexa e as perspectivas dos parceiros podem divergir significativamente e legitimamente.

<sup>4</sup> Aliás, este tema das modas gestionárias tem sido alvo de um número crescente de publicações nos últimos anos. Daí que Newell, Robertson e Swan reconhecem, com ironia, que temos vindo a assistir a um processo de “*fashionization of the topic of management fashion*” (2001: 6).

Mas o que se entende por insucesso no contexto do trabalho colaborativo? De que falamos quando falamos de causas (potenciais) de insucesso em formas de organização em rede? Falamos, sobretudo, de problemas, ameaças ou desafios usualmente associados ao trabalho em rede. Ou seja, referimo-nos, fundamentalmente, ao que Miles e Snow designam de “*causes of failure in network organizations*” (1992:53), Huxham e Vangen de “*factors which lead to collaborative inertia*” (2000:773), Podolny e Page como “*dysfunctionalities that arise through the operation of the network*” (1998:71), Man, Geurts e Dulleman de “*pitfalls and critical success factors for network management*” (2001:30), Man, enquanto “*hidden costs of networks*” (2001: 2) e Newell e Swan de “*negative implications of networking*” (2000:1291).

Nem todas estas expressões são equivalentes ou sinónimas. Esta pluralidade de formulações deve-se ao facto de algumas destas expressões estarem associadas, de forma mais ou menos directa, a diferentes formas de conceber o fenómeno da colaboração interorganizacional e a modelos descoincidentes de cooperação entre organizações. E, portanto, estas expressões revelam diferentes modos de entendimento daquilo em que consiste o fracasso nesse tipo de empreendimentos.

Ademais, como se depreende da heterogeneidade de formulações acima exposta, não é fácil delimitar o que se entende por insucesso em parcerias e formas de organização em rede. Estas expressões são utilizadas, amiúde, em fenómenos tão diversos como a dissolução de laços entre organizações, os efeitos secundários não intencionados do trabalho colaborativo, a não concretização dos objectivos programados ou a ocorrência de problemas de funcionamento no decurso da formação e desenvolvimento de relações interorganizacionais. Neste caso, quando falamos de causas (potenciais) de insucesso em formas de organização em rede, referimo-nos a um fenómeno mais delimitado conceptualmente. Falamos, nomeadamente, de factores de índole diversificada que constituem perigos potenciais, externos ou internos, para o funcionamento de estruturas multiorganizacionais e que se encontram habitualmente

associados a fracassos ou insucessos, relativos ou globais, de estruturas tais como redes, parcerias, partenariados ou alianças estratégicas.

Embora, por motivos operacionais, se procure aqui esboçar uma definição de insucesso na colaboração interorganizacional, na verdade essa definição é bem mais complexa do que aparenta. Em primeiro lugar, pela dificuldade em definir aquilo que constitui, ou não, um insucesso. É que os próprios actores sociais envolvidos em processos de colaboração interorganizacional revelam alguma dificuldade em definir, nesses contextos, em que consiste o sucesso ou insucesso dessas iniciativas. Em segundo lugar, a avaliação do sucesso/ insucesso é influenciada pela dimensão temporal. A consideração de estarmos perante um insucesso colaborativo depende, também, da altura em que isso é avaliado, na medida em que o tempo pode modificar o entendimento de um determinado conjunto de resultados como sucesso ou insucesso. E, não será também inusitado recordá-lo, um sucesso a curto prazo pode vir a revelar-se, a longo prazo, num insucesso. E, inversamente, um insucesso a curto prazo pode vir a constituir-se como um sucesso numa escala temporal mais dilatada. Por fim, a dificuldade em identificar causas potenciais em formas de organização em rede aparenta estar associada, de alguma forma, ao que se vem designando de lacuna de atribuição. Ou seja, num determinado contexto é extremamente complexo conseguir isolar uma um factor enquanto causa ou variável motriz responsável por um dado efeito ou consequência. Levando isso em consideração, é conveniente sublinhar as reservas com que se deve tratar aquilo que é habitualmente classificado como insucesso na colaboração interorganizacional.

É possível identificar uma multiplicidade de causas potenciais de insucesso em formas de organização em rede. Por conseguinte, é possível identificar diferentes tipos de problemas associados ao trabalho em rede. E, claro, é possível identificar um número não negligenciável de problemas e contrariedades que podem colocar-se a estruturas organizacionais deste género.

Quadro 2 – Tipologia e exemplos de causas potenciais de insucesso em parcerias e redes

FASES	DIMENSÕES		
	Problemas Internos		Problemas Externos
	Intra-organizacionais	Inter-organizacionais	
Desenho e Arquitectura	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Estruturas (intra) organizacionais não adaptadas para a colaboração inter-organizacional;</li> <li>■ Desenho inapropriado da organização para envolvimento em parcerias ou redes;</li> <li>■ Inadequação da forma de organização em rede à organização;</li> <li>■ Expectativas pouco razoáveis sobre as formas de organização em rede.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desenho inapropriado da parceria;</li> <li>■ Selecção pouco criteriosa dos parceiros;</li> <li>■ Excessiva complexidade da estrutura decisória;</li> <li>■ Ausência de uma visão estratégica comum;</li> <li>■ Dimensão da rede (excesso ou insuficiência do número de parceiros);</li> <li>■ Dificuldade em manter um equilíbrio estrutural de poderes entre as organizações parceiras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Implantação induzida ou imposta da forma de organização em rede;</li> <li>■ Ausência de um diagnóstico da paisagem organizacional;</li> <li>■ Estrutura desfasada do território e comunidade locais;</li> <li>■ Ausência de medidas de gestão de risco e de planos de contingência para lidar com factores externos económicos, políticos e sociais.</li> </ul>
Implementação e Execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Processo de implementação pouco adequado às organizações parceiras;</li> <li>■ Impactes intraorganizacionais das relações interorganizacionais;</li> <li>■ Resistência (intra)organizacional ao trabalho em parceria;</li> <li>■ Dispersão de uma organização por várias estruturas multiorganizacionais;</li> <li>■ Dificuldades internas de mudança, aprendizagem e inovação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Processo de implementação pouco adequado à parceria;</li> <li>■ Ausência de confiança (e transparência) entre parceiros;</li> <li>■ Renitência em partilhar informação e relutância em compartilhar recursos (humanos, materiais e financeiros);</li> <li>■ Ineficácia ou ineficiência dos mecanismos de coordenação;</li> <li>■ Sobre-integração interorganizacional ou integração interorganizacional insuficiente;</li> <li>■ A excessiva complexidade dos processos decisórios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Efeitos não intencionados da formação da rede sobre a paisagem organizacional;</li> <li>■ Sobreposição de várias estruturas interorganizacionais sobre uma mesma área de intervenção;</li> <li>■ Reacções adversas da comunidade local à formação da estrutura;</li> <li>■ Tentativas de sabotagem (por motivos políticos e/ou económicos).</li> </ul>
Gestão e Administração	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Resistência à mudança (intra)organizacional;</li> <li>■ Impactes intraorganizacionais das relações interorganizacionais;</li> <li>■ Dinâmicas internas decorrentes de alterações na composição da parceria;</li> <li>■ Receio de comportamento oportunista;</li> <li>■ Subsistência de culturas e identidades organizacionais incongruentes entre parceiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Disfunções operacionais da formas reticulares (tendências oligárquicas e “free riding”);</li> <li>■ Carência de técnicos qualificados com competências em gestão em rede;</li> <li>■ Utilização inadequada dos modelos convencionais de gestão à gestão de estruturas multiorganizacionais;</li> <li>■ Prevalência de uma cultura de participação pouco desenvolvida;</li> <li>■ Verticalização e/ou centralização da estrutura multiorganizacional;</li> <li>■ Elevados custos de manutenção da rede.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Impactes externos das relações interorganizacionais;</li> <li>■ Impreparação para lidar com o enquadramento político e mudanças sócio-económicas;</li> <li>■ Formação de estruturas concorrentes e/ou surgimento de adversários inter-organizacionais.</li> </ul>
Finalização e Phasing-Out	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dependência da organização de recursos colectivos e/ou externos;</li> <li>■ Ausência de um plano autónomo de sustentabilidade organizacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dependência excessiva de agentes em posições essenciais;</li> <li>■ Elevados custos do desmembramento ou dissolução da estrutura multiorganizacional;</li> <li>■ Existência de recursos colectivos ou de propriedade indefinida que devem ser divididos ou negociados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dinâmicas disruptivas do desmembramento sobre a comunidade local e a paisagem organizacional;</li> <li>■ Turbulência nas relações inter-institucionais.</li> </ul>

Será importante sublinhar, além do mais, que os potenciais riscos aflorados não são sentidos igualmente por todas as organizações. Diferentes formas organizacionais enfrentam, normalmente, diferentes causas potenciais de insucesso. Assim, as dificuldades de uma organização burocrática podem ser muito diferentes daquelas sentidas numa estrutura multiorganizacional. Consequentemente, também diferentes tipos de redes são mais sensíveis a determinados géneros de potenciais problemas. Assim, dependendo da sua estrutura interna, da sua profundidade e duração, da sua cultura e identidade, do seu grau de formalização, do seu sector de actuação (público, privado ou comunitário), do seu desenho estrutural e dos seus processos decisórios, uma estrutura inter-organizacional enfrenta, normalmente, diferentes adversidades e com intensidade variável. Em consequência, quando é concretizada a opção por um determinado tipo de rede, convém que exista a consciência das suas principais limitações, dos riscos que envolve, das causas potenciais de insucesso que é mais provável que venham a surgir e da sua gravidade (se envolve apenas alguns problemas de funcionamento ou se implica o potencial colapso do sistema).

Assim sendo, parece ser necessário reequacionar a relevância da temática do insucesso em parcerias e formas de organização em rede. E este texto procura, justamente, contribuir para esse debate e para esse processo de reequacionamento.

### **O Lado Obscuro da Lua Causas potenciais de insucesso em formas de organização em rede**

Apesar do subdesenvolvimento da literatura sobre riscos para o sucesso de redes e parcerias, nos últimos anos têm sido paulatinamente identificadas, explicitamente ou não, algumas das razões possíveis para o fracasso de estruturas multiorganizacionais<sup>5</sup>. Nas páginas que se

seguem procura fazer-se uma identificação de alguns dos factores mais frequentemente associados ao insucesso neste género de estruturas.

### **Expectativas pouco razoáveis sobre as formas de organização em rede**

Uma das causas mais relevantes de insucesso das redes – e, incompreensivelmente, uma das menos exploradas – consiste na existência de expectativas pouco razoáveis sobre as potencialidades e resultados das formas de organização em rede. Esse aspecto pode revelar-se problemático, na medida em que, conforme preconizam Man, Geurts e Dulleman, “[n]etworks are not a quick fix for problems, nor are they a cure for all evils” (2001:129). Com efeito, muitas organizações investem boa parte do seu esforço na instituição de uma estrutura multiorganizacional, aí depositando expectativas pouco realistas ou ilusórias. A forma de organização em rede não resolve os problemas por si só. Ela constitui *um* modelo que pode mostrar-se mais eficaz na resolução de *determinados* problemas que outras formas de organização. Porém, não raramente, as organizações investem neste modelo organizacional como se isso, por si só, constituísse uma solução milagrosa para as suas dificuldades. Dois principais problemas podem decorrer dessas expectativas pouco razoáveis. Por um lado, a organização pode despende demasiada energia e recursos na formação de uma estrutura multiorganizacional, sem se certificar se esse é um investimento com retorno: o que origina uma dissipação desnecessária de recursos. Nesse caso, podemos dizer que existe um enfoque nos meios em detrimento dos fins (a preocupação com as reuniões, workshops, “task forces” sobrepõe-se aos problemas externos a que a formação da rede deveria responder). Por outro lado, após a constituição da rede, a organização pode aperceber-se das suas expectativas pouco

<sup>5</sup> Esta análise assume como referencial empírico um conjunto relativamente alargado e heterogéneo de experiências com formações multiorganizacionais no terceiro sector em Portugal, designadamente as experiências de programas como as Redes Sociais, as parcerias do programa EQUAL, os consórcios do Programa Escolhas, entre outras. E, a este respeito, veja-se ainda a maioria das obras onde são relatadas experiências e casos concretos de formação de estruturas multiorganizacionais. Consultar, por exemplo, o trabalho de Zehender (2000) sobre as experiências do trabalho em rede da GTZ com alguns países africanos (África do Sul, Botswana, Etiópia, Namíbia, Tanzânia, Zâmbia); de Rodrigues e Stoer (1998) sobre o estabelecimento de parcerias e parcerias em Portugal; de Nelson e Zadek (2002) sobre as novas parcerias sociais entre os sectores público, privado e comunitário nos países da União Europeia; entre outros.

razoáveis, provocando um efeito de desilusão, desapontamento e desmobilização. As formas de organização em rede são *apenas* formas de governança, não são uma solução miraculosa para todos os males de uma organização.

### **Ausência de confiança (e transparência) entre parceiros**

Um dos problemas mais frequentemente associados ao insucesso do trabalho colaborativo, em rede ou em parceria consiste na falta de confiança entre os parceiros e nas dificuldades em construir uma “cultura de confiança” e em consolidar uma “ética de confiança” (cf. Newell e Swan, 2000). A falta de confiança surge, assiduamente, quando a transparência entre os parceiros não é satisfatória, fazendo com que a informação não seja partilhada abertamente. Com o tempo, isso tende a provocar a desconfiança e a erosão das relações entre parceiros, acompanhada por uma crescente relutância em partilhar recursos, informação e poder. Mas, não raramente, acontece o oposto: é a falta de confiança que gera a falta de transparência (as causas de falta de confiança são, muitas vezes e simultaneamente, também as suas consequências). Ademais, a desconfiança tem diversos efeitos secundários indesejáveis: é que quando há desconfiança, tendem a existir suspeições e a procura de segundos sentidos nas acções do(s) outro(s), o que pode gerar erros de interpretação e impressões erróneas, gerando uma espécie de “espiral de desconfiança” ou de “ciclo vicioso da desconfiança” (quando um parceiro desconfia do outro, adopta uma postura defensiva interpretando estrategicamente as acções do outro, o que, por sua vez, pode levar o outro a desconfiar e a adoptar a mesma postura). Outro dos factores habitualmente associados à falta de confiança é o receio de comportamento oportunista ou de sabotagem. O trabalho colaborativo envolve um compromisso entre parceiros assente em alguns princípios (lealdade, integridade, transparência, reciprocidade). Se um parceiro suspeita da dedicação de outro parceiro à estrutura multiorganizacional é provável que isso gere um receio

de comportamento oportunista. Esse receio tende a gerar desconfiança, desgaste das relações entre parceiros e apreensão relativamente ao trabalho em rede, sejam as suspeitas infundadas ou não. Esta “ética de confiança” é, como tem sido sugerido por um número crescente de autores, “*one of the defining elements of a network form of governance*” (Podolny e Page, 1998: 61). Por conseguinte, uma parceria ou rede onde a falta de confiança não é superada está, quase irremediavelmente, destinada ao insucesso<sup>6</sup>. A confiança não é uma *dimensão importante*, é um *pré-requisito fundamental* para uma gestão em rede consistente.

### **Integração interorganizacional insuficiente**

Além da desconfiança constituir um problema por si só e com inúmeras ramificações, por vezes, ela associa-se a outros factores originando uma integração interorganizacional insuficiente. Isto é, muitas vezes, as organizações dedicam apenas uma parte pouco significativa dos seus esforços, energia e empenho à estrutura multiorganizacional, devido – entre outros factores – a não confiarem inteiramente na organização parceira; a duvidarem da reciprocidade da relação; ao receio de comportamento oportunista; a dúvidas quanto às vantagens do trabalho em rede; e, por último, à sua renitência em partilhar informação e recursos. Assim em lugar de um comportamento cooperativo (e colaborativo) assistimos a um comportamento típico de ambientes organizacionais competitivos, ou seja, um comportamento marcado pela segregação de informação, encobrimento de conhecimento e monopólio de recursos. Para uma estrutura multiorganizacional funcionar de forma satisfatória é necessário um mínimo de cultura organizacional comum e de identidade organizacional partilhada entre os parceiros. A sua ausência conduz à formação de uma rede pouco integrada, no sentido em que não existe uma cultura e identidade compartilhadas e há pouca informação e comunicação a circular entre as organizações parceiras. Logo, a “rede” não actua enquanto uma rede, mas enquanto um conjunto

<sup>6</sup> Na verdade, a confiança é tão relevante que Picciotto defende a instituição de uma fase piloto no processo de estabelecimento de uma estrutura multiorganizacional de modo a construir uma parceria sólida. Nas suas palavras: “*pour établir de solides partenariats, il faut peut-être passer par une phase pilote durant laquelle la confiance puisse s’instaurer entre les partenaires*” (Picciotto, 1999: 7).

de organizações parcialmente articuladas. Além do mais as organizações que compõem as estruturas multiorganizacionais não são homogêneas e podem existir diferenças significativas no empenho, entusiasmo e mobilização entre diferentes sectores das organizações ou entre diferentes níveis hierárquicos. O que pode, de alguma forma, amplificar o problema. Nestes casos, é recomendável a realização de uma análise de custo-benefício, porquanto os custos de manutenção da rede, podem não justificar os benefícios que daí advêm (se os houver).

### **Ineficácia dos mecanismos de coordenação**

Outro dos problemas que é mencionado com alguma persistência consiste na ineficácia dos “mecanismos de coordenação” (que muitas vezes são também, simultaneamente, os dispositivos colectivos de tomada de decisão). Com efeito, muitas formas de organização interorganizacionais falham devido à incapacidade em implementar dispositivos satisfatórios de coordenação e articulação. Não é, decerto, difícil de compreender a importância desses mecanismos: na medida em que uma rede consiste num grupo de organizações ligadas por laços entre si, parte fundamental dessa rede encontra-se nesses laços, isto é, na comunicação/ ligação entre as diferentes organizações constituintes. Os sistemas de coordenação podem falhar de diversas formas: devido à incapacidade dos coordenadores; em virtude de conflitualidades na equipa de coordenação; por causa de uma inadequação entre os mecanismos criados e as organizações; entre outros. Existe uma grande multiplicidade de mecanismos aplicáveis: alguns podem ser aplicados em simultâneo ou alternativamente, podem ser permanentes ou não-permanentes, podem ser constituídos com representantes das organizações ou recorrer a gestores profissionais e independentes (por exemplo, equipas de gestão, “task forces”, comités de direcção, comissões técnicas, conselhos consultivos, grupos operacionais, assembleias, secretariados, equipas de coordenação, comissões instaladoras, reuniões, workshops, uma organização orientadora em regime de rotatividade, um comissário, um coordenador, etc.). Não existem, todavia,

dispositivos “ideais”. Cada estrutura multiorganizacional deve encontrar os mecanismos de coordenação que mais se adequam a si: ao tipo de rede seleccionado, às culturas organizacionais das organizações parceiras, à dimensão da estrutura, ao tipo de relação entre os parceiros e aos níveis de confiança entre as organizações. E, muitas vezes, são necessários diferentes dispositivos em diferentes momentos de desenvolvimento de uma estrutura multiorganizacional (com efeito, gerir uma rede quando esta se encontra em fase de formação, consolidação ou desenvolvimento tem exigências distintas e, por isso, requer mecanismos diferenciados). Uma coordenação pouco eficaz reduz, de forma dramática, as potencialidades de uma rede. Daí que falhas no que respeita à coordenação resultem, assiduamente, em insucessos. Por conseguinte, uma rede requer um sistema de coordenação eficaz, fiável e consistente de modo a funcionar satisfatoriamente.

### **Dificuldade em manter um equilíbrio de poderes entre as organizações parceiras**

Nem todas as organizações possuem a mesma dimensão, a mesma capacidade de acesso a recursos, o mesmo poder de marcação da agenda, ou o mesmo tipo de recursos estratégicos (informação, conhecimento técnico, capital social, recursos materiais e financeiros). Por conseguinte, uma rede interorganizacional é constituída por organizações cujo interesse na rede ou parceria é descoincidente; cujos recursos estratégicos são diferenciados; cujos investimentos na rede são dissemelhantes; e cujo acesso a recursos é divergente. Essas diferenças fazem com que na rede exista, também, uma relação desigual entre os diferentes parceiros. Na prática, essas assimetrias potenciam o aparecimento de inúmeros problemas. Os parceiros com maiores recursos consideram-se, usualmente, com maior capacidade de decisão que os restantes. Os parceiros com menos recursos podem, por vezes, achar-se excluídos dos processos decisórios. Assim, muitas vezes, as redes falham pela incapacidade das estruturas multiorganizacionais encontrarem um equilíbrio entre os “poderes” das diferentes organizações que as compõem. Tal não significa que devam

existir *apenas* redes entre organizações com, mais ou menos, a mesma dimensão e recursos; ou sequer que essas sejam as parcerias e redes mais consistentes, eficazes ou eficientes. Muitas vezes, o contrário acontece e redes compostas por organizações de dimensões muito díspares resultam melhor que redes de parceiros equivalentes. A questão não está na existência, ou não, de discrepâncias (sejam elas quais forem), mas na capacidade da rede de manter um equilíbrio de poderes entre as diferentes organizações, tirando o máximo partido dessa diversidade e dessas diferenças. A repartição e assunção de poderes deve ser um processo negociado que possibilite um equilíbrio relacional entre as organizações parceiras.

### **Inadequação da forma de organização em rede**

Por vezes, as redes falham devido às razões mais simples – e, porém, menos óbvias – de que a inadequação da forma de organização em rede constituirá um bom exemplo. De facto, ao contrário do que é muitas vezes veiculado, as redes nem sempre são aplicáveis, úteis ou vantajosas. Falamos de inadequação da forma de organização em rede sempre que uma determinada estrutura (uma organização ou uma paisagem organizacional) não se revele adequada a este tipo de formas de organização. Muitas vezes, não existem organizações de características complementares numa dada paisagem organizacional. Outras vezes, as instituições revelam características dificilmente conciliáveis (culturas organizacionais incompatíveis; formas de gestão irreconciliáveis; identidades organizacionais incongruentes). Não é, também, raro que algumas organizações denunciem propriedades que desaconselham a utilização destas formas organizacionais (excessiva resistência à mudança; quadros técnicos pouco preparados para trabalhar em rede; prevalência de formas de gestão tradicional<sup>7</sup>). Adicionalmente, muitas vezes, são as próprias culturas (sociais) que

desaconselham o recurso a formas de organização em rede. Mas apesar da existência de inúmeros factores que perturbam a adequação da forma de organização em rede, pouca atenção é atribuída a esse problema. Ironicamente, uma das dificuldades das redes reside na sua popularidade. Assistimos hoje a um reconhecimento generalizado, naturalizado e automático dos benefícios associados às formas de organização em rede que, por isso, tendem a ser utilizadas indiscriminadamente em qualquer situação<sup>8</sup>. Todavia, as redes nem sempre constituem a solução mais adequada ou proficiente. É, por isso, essencial estudar-se a adequação das organizações, das suas características, do enquadramento institucional e das culturas (sociais) dos seus membros, às formas de organização em rede, de modo a analisar a viabilidade desses modelos nesses contextos. Mais vale uma estrutura burocrática que funcione do que uma estrutura pós-burocrática que não funcione (satisfatoriamente).

### **Desenho e gestão inapropriados da rede**

As formas de organização em rede não constituem panaceias. Na verdade, elas encontram-se muito longe de constituir uma solução para *todas* as situações. Infelizmente, a sua presente popularidade e a surpreendente dimensão alcançada pela sua disseminação, têm originado muitas aplicações pouco criteriosas dos princípios das formas de organização em rede. Ou seja, paralelamente à sua popularidade têm crescido utilizações algo questionáveis das redes, com inúmeras organizações a cometerem erros grosseiros no seu desenho, implementação e gestão (Miles e Snow, 1992). Na verdade, são conhecidos os casos de inúmeros ajustamentos e adaptações das formas de organização em rede que acabam por inviabilizar a lógica operatória de uma rede. Todas as formas organizacionais têm desempenhos óptimos dentro de determinados limites e sempre que a lógica operatória de uma determinada forma de organização é quebrada

<sup>7</sup> Formas de gestão sem uma planificação das acções, marcadas por estruturas de dominação assentes na fidelidade, no patrocínio, na troca de favores, no sistema da dádiva/contra-dádiva e no personalismo.

<sup>8</sup> A isso acresce o problema da mimetização ou imitação comportamental, ou seja, algumas organizações ou conjuntos de organizações tendem, muitas vezes, a utilizar soluções aplicadas noutros contextos sem verificar a sua adequabilidade e pertinência ao seu próprio enquadramento: isso faz com que muitas vezes as soluções adoptadas se encontrem desajustadas da realidade da organização.

ou transgredida podem surgir disfunções. A acumulação dessas disfunções conduz, muitas vezes, ao insucesso e ao fracasso, mesmo que as “modificações” e “adaptações” pareçam razoáveis e lógicas. Não obstante, esse processo de modificação dos modelos está longe de ser exclusivo das formas de organização em rede. Por conseguinte, levando isso em consideração, é conveniente sublinhar que o sucesso das formas de organização em rede depende, em grande medida, do conhecimento que as equipas de gestão possuem sobre as suas características, potencialidades e limitações técnicas. Assim, muitas vezes, quando as redes enfrentam o insucesso tal não se deve à própria forma reticular, mas a deficiências, imperfeições e disfunções na sua concepção e administração. O bom funcionamento das redes envolve, entre outras coisas, um desenho, implementação e gestão adequados ao meio envolvente (a paisagem organizacional e o meio social); às organizações parceiras; e aos gestores e pessoal técnico das organizações.

### **Dificuldades de mudança, aprendizagem e inovação**

Uma das principais potencialidades de uma rede reside na sua capacidade de aprendizagem, mudança e inovação. É, por isso, frequente encontramos autores que preconizam que as formas de organização em rede fomentam a aprendizagem organizacional<sup>9</sup>. É esse fenómeno que Knight (2002) designa de aprendizagem em rede. Todavia, muitas vezes, após as fases de desenho, construção e implementação de uma rede geram-se alguns bloqueios em termos de aprendizagem e inovação. Tais bloqueios fazem com que essas estruturas multiorganizacionais reproduzam, em parte, alguns dos problemas associados às formas convencionais de gestão burocrática. Embora, a gestão em rede revele, em teoria, maior capacidade de mudança, aprendizagem e inovação que a gestão burocrática convencional; ela não está – ainda assim – imune

às resistências à mudança. Estas exprimem-se, por exemplo, sob a forma de uma ritualização dos mecanismos de produção de informação (formalização e esvaziamento dos mecanismos de avaliação e monitorização), o que se traduz na consequente incapacidade de transformar a informação em conhecimento e, portanto, numa incapacidade de aprendizagem. Para uma rede funcionar satisfatoriamente não basta que ela se encontre bem concebida, é necessário que os mecanismos que garantem a sua contínua aprendizagem e inovação (o sistema de aprendizagem, o sistema de monitorização, o sistema de desenvolvimento organizacional), funcionem de forma aceitável na prática. Sem isso, uma rede permanece uma estrutura apelativa, mas apenas durante um curto período de tempo, até que as dificuldades de mudança se reflectam numa incapacidade de adaptação à metamorfose do enquadramento social e organizacional que a envolve. Para que uma rede desenvolva o seu potencial de aprendizagem não basta produzir informação (através, por exemplo, da monitorização e avaliação), é necessário que seja produzido *conhecimento* a partir dessa informação, de modo a originar um processo de *aprendizagem*<sup>10</sup>. Ou seja, é necessário que sejam colocados em funcionamento mecanismos que permitam que a informação produzida passe por um processo que a torne útil e ‘apropriável’ (análise, reflexão, conclusões, divulgação, formação).

### **Carência de técnicos qualificados com competências em gestão em rede**

O processo de constituição e manutenção de uma rede é complexo necessitando do auxílio de recursos humanos qualificados e com competências especializadas na área do trabalho em rede. Existe, todavia, uma falta crónica de recursos humanos com capacidade e competência nesse campo. Não é difícil de compreender as razões desse problema. Em primeiro lugar, a gestão em rede constitui um campo relativamente recente, o que faz com que ainda não exista um

<sup>9</sup> Consultar, a este respeito, o trabalho de Holmqvist (2003) e de Knight (2002).

<sup>10</sup> Muitas vezes há uma identificação errónea de “informação” com “conhecimento” e de “mudança” com “aprendizagem”. Convém frisar que informação não é, automaticamente, conhecimento e que nem toda a mudança é aprendizagem. Como salienta Mahler: “Not all change is learning is though to be an especially informed and effective type of change because it represents a conscious effort to interpret and analyze results in order to correct problems rather than a blind reaction to crises or to the latest management fad.” (1997:519-520)

grande património ou repertório técnico para lidar com os problemas que levanta. Em segundo lugar, essas funções de gestão em redes interorganizacionais têm sido frequentemente entregues a técnicos das próprias organizações, sem a formação e preparação adequada para o fazer. Mas quais as diferenças entre as competências necessárias à gestão de uma organização e aquelas requeridas pela gestão de uma estrutura interorganizacional? Se numa organização singular as competências do gestor se localizam a nível da capacidade de liderança e mobilização, os atributos e competências valorizados numa rede englobam a negociação, a moderação e mediação, a capacidade de coordenação, a gestão e resolução de conflitos, a construção de consensos, a gestão do trabalho em equipa, a resolução de problemas, conhecimentos em comportamento interorganizacional (mais concretamente, sobre a dinâmica de sistemas interorganizacionais), entre outros<sup>11</sup>. É, por isso, conveniente que o pessoal técnico (consultores, facilitadores, negociadores, moderadores, animadores, gestores de redes, qualificadores e formadores), externo ou interno, tenha alguma preparação específica sobre o trabalho em rede e a dinâmica de sistemas interorganizacionais. Se estruturas multiorganizacionais podem falhar por muitos motivos, a crónica carência de técnicos qualificados com competências em gestão em rede é, sem dúvida, um dos mais importantes. Ainda assim, convém deixar claro que sendo imprescindível a existência de pessoal qualificado, esse factor, por si só, não garante o sucesso da rede.

### **Impactes intraorganizacionais das relações interorganizacionais**

A formação e desenvolvimento de relações *externas* entre organizações, envolve processos de mudança *interna* no seio dessas mesmas organizações, à medida em que organizações burocráticas (hierárquicas, verticais e fechadas) se transformam em estruturas reticulares (não hierárquicas, horizontais e abertas). Assim, a colaboração interorganizacional envolve um

conjunto amplo e heterogéneo de modificações intraorganizacionais. Mas a mudança não se faz sem impactes (quer sejam intencionados ou não intencionados, quer sejam esperados ou inesperados)<sup>12</sup>. Entre esses impactes e efeitos encontramos, por exemplo, uma reestruturação das relações de poder no quadro das organizações originais; uma reorganização dos poderes intermédios; um aumento da importância e visibilidade dos responsáveis pelas relações interorganizacionais (gestores ou equipas de gestão); uma transformação dos circuitos internos de comunicação e circulação de informação (formais e informais); uma transformação da estrutura de recursos simbólicos dentro da organização; uma reorganização das posições estratégicas dos departamentos das organizações; e uma alteração das competências valorizadas (sobrevalorização das competências na área da gestão de interesses e conflitos, facilitação, negociação e construção de consensos). Sendo inevitáveis, esses impactes podem ser disruptivos para as organizações parceiras, no sentido em que podem perturbar a dinâmica da organização, provocando dificuldades operacionais de funcionamento. Isso é tanto mais preocupante quando se sabe que esse processo implica uma conjunção – potencialmente problemática – de mudanças intencionadas e esperadas (de modo a adaptar a organização para o trabalho em rede) e de modificações não intencionadas, inesperadas ou não (que podem resultar em desconfiança, resistência à mudança, desmobilização, disfunções operacionais, etc.). Consequentemente, o funcionamento satisfatório de uma rede requer um processo de mudança organizacional consistente e controlado.

### **Resistência à mudança (intra)organizacional**

Outro dos factores insistentemente associados ao insucesso das formas de organização em rede reside na resistência (intra)organizacional à mudança. A criação de estruturas multiorganizacionais pressupõe que as organizações que dela farão parte encetem processos internos de mudança e desenvolvimento organizacional

<sup>11</sup> Ou seja, a gestão de estruturas multiorganizacionais requer o desenvolvimento de competências específicas em termos de “groupware” (instrumentos de gestão de equipas e grupos), “orgware” (instrumentos de gestão de organizações) e “networkware” (instrumentos de gestão de redes).

<sup>12</sup> Todavia, como notavam recentemente Kanter e Myers: “While many analysts have described the conditions giving rise to alliances and the problems they entail, few have considered their impact on the internal structure and dynamics of the partners’ home organizations.” (1991:330).

de modo a conseguirem adaptar-se à nova realidade da instituição. Todavia, esses processos internos esbarram, muitas vezes, em obstáculos imprevistos (resistência organizada, movimentos de contestação, protestos, controvérsias, inacção). Essas contrariedades surgem, usualmente, porque esses processos de reestruturação e reorganização interna implicam uma modificação profunda das estruturas de poder das organizações. E, por isso, costumam desencadear movimentos de resistência à mudança por parte de indivíduos (ou grupos) que desejam manter os privilégios conquistados e de indivíduos (ou grupos) que os desejam conquistar. Outras vezes, a resistência é fruto de receios, inseguranças e medos dos actores, pois o processo de adaptação ao trabalho em rede é muito exigente de um ponto de vista psicológico (esse processo implica a aproximação de diferenças culturais e de dissimelhanças de vocabulário; inclui a adaptação a novas pessoas, quadros de referência e rotinas de trabalho; e envolve, muitas vezes, que as pessoas abandonem as suas áreas de competência e entrem em território desconhecido). Na medida em que esses movimentos de resistência podem surgir devido a uma multiplicidade de factores, eles não são homogêneos. Eles podem ser ofensivos (quando a resistência é activa e assume a forma de protestos ou contestações) ou defensivos (quando a resistência é passiva e assume a forma de inacção ou apatia). Mas a resistência à mudança não se resume a movimentos de resistência organizada. Muitas vezes, a resistência à mudança consiste apenas na dificuldade dos actores em abandonarem as rotinas, o *modus operandi* e os processos com os quais se encontram familiarizados e acostumados. Uma das fases mais delicadas de uma rede interorganizacional encontra-se, portanto, no momento da sua génese, onde é necessário implementar mecanismos de gestão de mudança e encetar um processo de mudança interno que supere as resistências existentes; ou, pelo menos, que não produza resistências e anti-corpos que venham a colocar em risco a existência da própria rede.

#### **Dificuldades no relacionamento entre parceiros e formação de dinâmicas irracionais**

Como notam Gould, Ebers e Clinchy, a propósito da psicodinâmica do comportamento

organizacional em alianças estratégicas e fusões, “the rational bases for alliance relationships can quickly run headlong into powerful irrational dynamics which may significantly interfere with the achievement of their full business potential” (1999:698). Com efeito, o processo de acomodação de uma organização aos procedimentos, rotinas, normas (formais e informais) e padrões de trabalho de outra organização no quadro do trabalho em rede, não é simples de um ponto de vista relacional. Daí que não seja rara a emergência de dificuldades relacionais aquando da formação de uma identidade interorganizacional colectiva, do desenvolvimento de uma cultura interorganizacional partilhada e da instituição de códigos de linguagem, conduta e comunicação comuns. Esse processo pode, por vezes, gerar preocupações e inquietudes acerca da equidade futura da transferência de conhecimentos e recursos entre os membros das diferentes organizações. É também possível que surjam tensões e ansiedades decorrentes do receio de dependência mútua ou do medo da perda de controlo da própria organização. Esses receios, com ou sem fundamentos, constituem focos potenciais de insegurança e desconfiança e são ainda mais evidentes nas organizações bem sucedidas (aquelas que manifestam um controlo considerável sobre a sua gestão). Nesses casos, a formação da rede carrega consigo alguma indeterminação face ao futuro, o que pode induzir estados emocionais indesejáveis entre os seus membros. Esses estados podem constituir causas potenciais de insucesso em organizações em rede, na medida em que podem actuar enquanto profecias auto-realizáveis: os receios e ansiedades gerados pela insegurança podem, por sua vez, causar uma desmobilização entre os membros da organização conduzindo à concretização dos cenários que estes receavam de início. Nessas situações, os argumentos racionais que haviam conduzido, originalmente, à formação da estrutura multiorganizacional podem gerar dinâmicas irracionais, cuja interferência no processo de desenvolvimento de uma rede pode ser dramático. E, muitas vezes, a desconfiança gerada é tão intensa que pode resultar em preocupações irreflectidas, insensatas ou até mesmo, nos casos mais extremos, paranóicas. Sendo a confiança uma condição *sine qua non* para uma

gestão consistente das relações interorganizacionais, é necessário encontrar mecanismos que permitam a gestão das tensões relacionais decorrentes da interdependência dos parceiros (tensões que são fontes potenciais de comportamentos irracionais).

### **Efeitos não intencionados da formação da rede sobre a paisagem organizacional**

Uma rede pode estar bem concebida em termos de desenho, ter passado por um processo bem sucedido de implementação, e possuir uma gestão satisfatória e, ainda assim, acabar por fracassar. Entre outras causas para isso, encontram-se os efeitos não intencionados da formação da rede sobre a paisagem organizacional. Com efeito, a criação de uma rede pode ter impactes inesperados sobre o enquadramento institucional do meio que esta se insere, pois esse processo implica uma reestruturação, reorganização e reconfiguração das restantes organizações (e da própria paisagem). Esses efeitos podem assumir diversas formas (disrupção da paisagem organizacional, perturbação da sua dinâmica de desenvolvimento, emergência de opositores à existência da rede, entre outras) e estar associados a diversos factores (por exemplo, a falta de uma análise adequada da paisagem organizacional ou a exclusão de *stakeholders* essenciais do processo de formação da rede). Embora o comportamento da paisagem seja, por assim dizer, imprevisível, é possível tentar calculá-lo prospectivamente. Isto de modo a colocar em prática medidas que diminuam as probabilidades de uma rede vir a falhar devido a consequências não intencionadas da formação da rede. Daí que seja fundamental que a monitorização dos impactes de criação da rede não se cinja aos impactes intraorganizacionais, mas que abranja também, de alguma forma, os efeitos da rede sobre a própria paisagem organizacional.

## **Considerações Finais**

### **Os desafios do trabalho em parceria**

Embora nos tenhamos referido, de forma independente e separada, a cada um dos possíveis problemas, na verdade não é comum que

uma estrutura multiorganizacional falhe devido, exclusivamente, a um único obstáculo. Ainda que seja possível que ocorra um problema isolado, é mais frequente o surgimento simultâneo de várias adversidades associadas: de constelações de problemas. Com efeito, não é comum que uma rede em risco enfrente apenas uma das inconveniências mencionadas (ou outras). As dificuldades, quando não são adequadamente debeladas, tendem a originar novos incómodos. Portanto, a equipa de gestão de uma rede deve procurar fazer uma gestão adequada de qualquer problema que surja, na medida em que uma dificuldade – mesmo que aparentemente inócua ou inofensiva – pode originar novas contrariedades de gravidade indeterminada. Ademais, quando surgem problemas é difícil isolar as suas causas, isto é, é difícil saber a que factores se pode imputar ou atribuir, total ou parcialmente, o ónus do sucedido.

Convém notar, também, que as questões acima inventariadas não constituem, decerto, as únicas causas potenciais de insucesso associadas às formas de organizações em rede. Tratam-se somente de alguns exemplos. Inclusivamente, ao longo do texto foram sendo identificadas outras causas potenciais de insucesso do trabalho em rede, mas às quais não foi dada autonomia. Foram apenas afloradas como problemas secundários, sintomas associados ou efeitos potenciais. Refira-se, por exemplo, o receio de comportamento oportunista; as dúvidas quanto às vantagens do trabalho em rede; a renitência em partilhar informação; a relutância em compartilhar recursos; a falta de cooperação operacional entre os departamentos das organizações; a falta de transparência; a sabotagem (interna ou externa); a ausência de uma visão estratégica comum; a existência de preocupações, inquietudes, tensões e ansiedades decorrentes do receio de dependência mútua; o medo da perda de controlo da própria organização; as suspeitas de dedicação insuficiente de outro parceiro à estrutura multiorganizacional; a falta de familiaridade entre os parceiros e de identificação dos parceiros com a rede; a inexistência de um sentimento de propriedade da rede; os elevados custos de manutenção da rede e uma relação de custos-benefícios pouco satisfatória; a ritualização dos mecanismos de produção de informação; a

existência de culturas organizacionais incompatíveis; a presença de formas de gestão irreconciliáveis; o perigo das redes funcionarem como estruturas de dissipação; o risco de apropriação da estrutura multiorganizacional por parte de organizações governamentais locais ou centrais; as dificuldades em instituir formas de pensamento transversais e de romper os hábitos de trabalho muito sectorializados; entre outras.

Por conseguinte, as razões invocadas não esgotam os problemas passíveis de surgir no decurso do processo de desenvolvimento de estruturas em rede. Todavia, estes motivos encontram-se entre os mais relevantes, comuns e mencionados. Mas ainda que estas dificuldades surjam associadas a redes, parcerias ou alianças estratégicas, isso não significa que as causas potenciais de insucesso aqui mencionadas sejam exclusivas de estruturas multiorganizacionais e que não possam ser encontradas noutros modelos de organização.

Adicionalmente, não será inusitado recordar que o insucesso quando conduz ao colapso de uma estrutura multiorganizacional possui, também ele, efeitos e consequências sobre as organizações que o enfrentam. É, por isso, legítima a colocação de algumas interrogações sobre os riscos resultantes do insucesso colaborativo. Quais os efeitos do insucesso sobre a reputação e credibilidade das organizações parceiras? Como é que as organizações lidam e convivem com o fracasso de uma colaboração? Em que medida é que a experiência falhada condiciona as experiências futuras (a confiança, a transparência, o empenho na relação)? Como é que as organizações se reorganizam e rees-

truturam? As organizações aprendem com essa experiência ou procuram regressar ao seu estado previamente à experiência colaborativa? Todas as questões enunciadas representam não já causas potenciais de insucesso, mas remetem para impactes, efeitos e consequências do insucesso. E essas consequências devem ser levadas em consideração e assumidas enquanto riscos inerentes ao estabelecimento de uma relação colaborativa. E implicam, portanto, as respectivas medidas de gestão de risco para as organizações parceiras, de modo a prevenir a possibilidade da experiência de cooperação se constituir num insucesso.

Ainda assim, a existência de um número não negligenciável de causas (potenciais) de insucesso em configurações organizacionais reticulares não deve constituir motivo de desânimo. Na verdade, isso não significa que as redes não sejam úteis, produtivas ou vantajosas. Pelo contrário. As estruturas multiorganizacionais apresentam um conjunto de potencialidades interessante. Porém, para se tirar partido dessas numerosas potencialidades é necessário tomar algumas precauções, de modo a diminuir consideravelmente as possibilidades de insucesso e as consequências daí decorrentes.

Como se constatou ao longo deste texto, os anais da cooperação interorganizacional parecem corroborar um conhecido aforismo da autoria de Powell e Smith-Doerr: “the ties that bind may also turn into the ties that blind” (1994: 393). Mais do que isso: os laços que unem podem *facilmente* transformar-se em laços que cegam. Todavia, isso está longe de significar que não se possa, ou não se deva, arriscar.

## Referências Bibliográficas

- AGRANOFF, Robert, McGUIRE, Michael, 1999, "Managing in Network Settings", *Policy Studies Review*, n.º 16, pp. 18-41.
- AGRANOFF, Robert, McGUIRE, Michael, 2001, "Big Questions in Public Network Management Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, n.º 3, pp. 295-326.
- CORVELO, Susana, MOREIRA, Pedro dos Santos, CARVALHO, Paulo Soeiro de, 2001, *Redes Interorganizacionais*, Lisboa, INOFOR.
- EBERS, Mark (ed.), 1999, *The Formation of Inter-organizational Networks*, Oxford, Oxford University Press.
- GOULD, Laurence, EBERS, Robert, CLINCHY, Ross McVicker, 1999, "The System's Psychodynamics of a Joint Venture, Anxiety, Social Defenses, and the Management of Mutual Dependence", *Human Relations*, Vol. 52, n.º 6, pp. 697-722.
- HOLMQVIST, Mikael, 2003, "A Dynamic Model of Intra-and Interorganizational Learning", *Organization Studies*, Vol. 24, n.º 1, pp. 95-123.
- HUXHAM, Chris (ed.), 1996, *Creating Collaborative Advantage*, Londres, Sage Publications.
- HUXHAM, Chris, VANGEN, Siv, 2000, "Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration", *Human Relations*, Vol. 53, n.º 6, pp. 771-806.
- KANTER, Rosabeth, MYERS, Paul, 1991, "Interorganizational Bonds and Intraorganizational Behavior: How Alliances and Partnerships Change the Organizations Forming Them", in ETZIONI, Amitai, LAWRENCE, Paul (eds.), *Socio-Economics: Toward a New Synthesis*, Nova Iorque: M. E. Sharpe, pp. 329-344.
- KICKERT, Walter, KLIJN, Erik-Jans, KOPPENJAN, Joop (eds.), 1999, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage Publications.
- KNIGHT, Louise, 2002, "Network Learning: Exploring Learning by Interorganizational Networks", *Human Relations*, Vol. 55, n.º 4, pp. 427-454.
- KOPPENJAN, Joop, KLIJN, Erik-Jans, 2004, *Managing Uncertainties in Networks*, Londres, Routledge.
- MAHLER, Julianne, 1997, "Influences of Organizational Culture on Learning in Public Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7, n.º 4, pp. 519-540.
- MAN, Ard-Pieter, GEURTS, Daisy, VAN DULLEMEN Georgettem, 2001, "Working Networks", in Han van der Zee e Jans Strikwerda (eds.), *Capturing Value from the New Economy*, Amsterdão, Prentice Hall, pp. 120-134.
- MAN, Ard-Pieter, 2001, "The Hidden Costs of Networks", *Papers*, Amsterdão, CGCP.
- MILES, Raymond, SNOW, Charles, 1992, "Causes of Failure in Network Organizations", *California Management Review*, Vol. 34, n.º 4, pp. 53-72.
- MOREIRA, Pedro dos Santos, CORVELO, Susana, 2002, *Cooperação Inter-Organizacional: Das Trajetórias às Redes*, Lisboa: INOFOR.
- NELSON, Jane, ZADEK, Simon, 2002, *Partnership Alchemy: New Social Partnerships in Europe*, Copenhagen, The Copenhagen Centre.
- NEWELL, Sue, SWAN, Jacky, 2000, "Trust and Inter-Organizational Networking", *Human Relations*, Vol. 53, n.º 10, pp. 1287-1328.
- NEWELL, Sue, ROBERTSON, Maxine, SWAN, Jacky, 2001, "Management Fads and Fashions", *Organization*, Vol. 8, n.º 1, pp. 5-15.
- NOHRIA, Nitin, ECCLES, Robert (eds.), 1992, *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*, Boston, Harvard Business School Press.
- PICCIOTTO, Robert, 1999, "La Logique du Partenariat: Une Perspective de Développement", *Documents de Travail de l'OED*, Nova Iorque, The World Bank.
- PODOLNY, Joel, PAGE, Karen, 1998, "Network Forms of Organization", *Annual Review of Sociology*, n.º 24, pp. 57-76.
- POWELL, Walter, 1990, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, pp. 295-336.
- POWELL, Walter, SMITH-DOERR, Laurel, 1994, "Networks and Economic Life" in SMELSER, Neil J., SWEDBERG, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nova Jérsea, Princeton University Press, pp. 368-402.
- PROVAN, Keith, MILWARD, Brinton, 2001, "Do Networks Really Work? A Framework For Evaluating Public Sector Organization Networks", *Public Administration Review*, Vol. 61, n.º 4, pp. 414-424.
- RODRIGUES, Fernanda, STOER, Stephen, 1998, *Entre Parceria e Partenariado: Amigos Amigos, Negócios à Parte*, Lisboa, Celta Editora.
- TAKAHASHI, Lois M., SMUTNY Gayla, 2002, "Collaborative Windows and Organizational Governance: Exploring the Formation and Demise of Social Service Partnerships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, n.º 2, pp. 165-185.
- TEISMAN, Geert, KLIJN, Erik-Hans, 2002, "Partnership Arrangements: Governmental Rethoric or Governance Scheme?", *Public Administration Review*, Vol. 62, n.º 2, pp. 197-205.
- THOMPSON, Grahame, FRANCES, Jennifer, LEVACÍC, Rosalind, MITCHELL, Jeremy (eds.), 1994, *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*, Londres, Sage Publications.
- TOULEMONDE, Jacques, FONTAINE, Céline, LAUDREN, Emilé, VINCKE, Philippe, 1998, "Evaluation in Partnership: Practical Suggestions for Improving their Quality", *Evaluation*, Vol. 4, n.º 2, pp. 171-188.
- ZEHENDER, Wolfgang (ed.), 2000, *Networking with Partners*, Eschborn, GTZ.