

Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal

Conferência Internacional
15 e 16 de outubro de 2015

Atas da conferência

Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores



Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal

Conferência Internacional
15 e 16 de outubro de 2015

Atas da conferência

Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores



MINISTÉRIO AGRÍCOLA
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL



Edição Forum para a Governação Integrada

Texto Vários

Design Gráfico Miguel Rocha

1ª edição maio de 2016

Depósito legal 409518/16

Pré-Impressão & Impressão Alves & Albuquerque

ISBN 978-972-99721-6-4

Secretariado Executivo do Forum para a Governação Integrada

Travessa das Pedras Negras nº1 4ºandar 1100-404 Lisboa

www.forumgovernacaointegrada.pt

Índice

Nota de Abertura - Rui Marques	7
---	---

Conferência Internacional

“Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal”	11
Integrated governance: How? Where? For what? - Tom Christensen	13
Integrated Governance: A Complex Systems Approach - Philip Haynes	17
Integrated governance and public administration in The Netherlands - Philip Karré	25
Making Collaboration Work: Lessons for Policy and Practice - Paul Williams	29

Relatórios dos Grupos de Trabalho do Fórum para a Governança Integrada

37

Territórios Vulneráveis - João Ferrão (coord.)	39
Administração Pública - Mafalda Lopes dos Santos e David Ferraz (coords.)	65
Crianças e Jovens em Risco e em Perigo - Joana Garcia da Fonseca (coord.)	75
Desemprego Jovem - Vítor Moura Pinheiro (coord.)	89
Desemprego de Longa Duração - Cristina Carita e Célia Pedro (coords.)	97
Isolamento na Velhice - Mário Rui André (coord.)	129
Pessoa Sem-Abrigo - Henrique Joaquim (coord.)	147

Nota de Abertura

Governança integrada: desafios para Portugal.

O paradigma da complexidade (Morin, 1990) veio para ficar.

A velocidade, a turbulência, os ciclos curtos, a incerteza e a interdependência, entre outros fatores, cresceram exponencialmente, num mundo marcado pela conectividade e suas interações/retroações, pela globalização e pela mobilidade humana. Terminaram os tempos de um amanhã previsível, de causas que geram efeitos constantes e que neles se esgotam, ou de trajetos lineares. Simultaneamente, esvaiu-se a ilusão de tudo poder explicar, bastando que para tal se decompusesse um fenómeno incompreensível no seu todo em pequenas partes ao alcance da nossa compreensão.

As múltiplas interações entre inúmeras unidades, interações essas que podem ser simultaneamente previsíveis e imprevisíveis, desejadas e indesejadas, de grande e de pequena magnitude, definem a complexidade nos nossos dias. Também por isso, temos hoje um cenário que alguns definem como a “sociedade do risco”, seja ele ecológico, social ou global (Giddens, 2001), outros como a “sociedade da insegurança” — económica, política e física (Judt, 2010). É seguramente a sociedade do zig-zag, da desatenção e do clique, que nos dá a vida vista (e vivida) em simultâneo, em múltiplos ecrãs (smartphone, tablet, computador, televisão...), numa fragmentação de imagens e tantas vezes numa desconexão de sentidos.

As questões sociais também sofrem o impacto desta revolução em curso. Se é verdade que os problemas sociais nunca foram simples, é igualmente certo que nunca foram tão complexos. E isso coloca um enorme desafio a todas as instituições.

Os problemas sociais complexos

Na análise dos problemas sociais emergiu uma categoria que Rittel e Webber, há cerca de 40 anos, definiram como “wicked problems” (Rittel e Webber, 1973). Perversos, malévolos e ingeríveis, estes problemas complexos caracterizam-se por alguns traços comuns: dificuldade em definir o problema, sem solução definitiva nem limitada a um conjunto fechado de soluções, cada problema pode ser entendido como sintoma de outro problema, os especialistas não são suficientes, atravessam áreas disciplinares e fronteiras de organizações são algumas dessas características.

Entre os problemas classificados como complexos encontram-se a pobreza extrema e as pessoas sem-abrigo, o desemprego de longa duração, as crianças e jovens em risco, a integração de imigrantes, a violência doméstica, as pessoas idosas isoladas, entre muitos outros.

Os autores do conceito usaram a pobreza como exemplo para explicar o seu entendimento de “wicked problem”:

“Pobreza significa baixo rendimento? Sim, em parte. Mas quais são os determinantes desse baixo rendimento? É fruto da deficiente economia nacional ou regional ou é resultado das deficiências das competências ocupacionais e cognitivas da força de trabalho? Se for esta última a definição do problema e a sua solução passam por envolver o sistema educativo. Mas será dentro do sistema educativo que o problema reside? O que pode então querer dizer “melhorar o sistema educativo”? Ou o problema da pobreza reside numa deficiente saúde física e mental? E se é isso, devemos juntar essas causas ao nosso pacote de informação, e procurar dentro dos serviços de saúde uma causa plausível. Devemos incluir a privação cultural? A desorganização espacial? Problemas de identidade? E por aí adiante.” (Rittel e Webber, 1973).

Esta categoria de “problemas complexos”, que evidencia esta transformação de paradigma, do linear para o complexo, coloca um enorme desafio à cultura organizacional em que (ainda) vivemos.

Os problemas sociais mais complexos são essencialmente horizontais, transversais, multidisciplinares e multissetoriais (Goldsmith, 2010), enquanto as respostas sociais continuam a ser desenvolvidas, muitas vezes, com soluções verticais, em “silos”, com evidentes dificuldades de interligação entre instituições (públicas, privadas, terceiro setor...), entre profissionais de várias áreas do conhecimento e entre diferentes níveis (local, regional, nacional...). Acresce, a inexistência de cultura de colaboração e de uma linguagem comum.

Este modelo de resposta burocrática, caracterizado pela valorização do carácter legal das normas e regulamentos, da formalidade das comunicações, da divisão rígida do trabalho, de um modelo hierárquico de autoridade e da hegemonia de rotinas e procedimentos (Giddens, 2002) tem hoje evidentes dificuldades, se quisermos focar-nos nos resultados obtidos (eficácia). Aliás, tradicionalmente, este modelo burocrático situa a sua grelha de avaliação ao nível dos processos e da organização, sendo mínima a valorização dos resultados, entendidos aqui como resolução dos problemas sociais. Se esta dinâmica burocrática era positiva e adequada à realidade social na transição do século XIX/XX, hoje choca frontalmente com a natureza e as condicionantes do século XXI.

O conceito de governação integrada

Perante este desafio colocado à sociedade e às suas organizações tem emergido, desde os anos 90, uma nova tendência, sobretudo nos países anglo-saxónicos, de uma abordagem holística e sistémica, que aqui referiremos como “governação integrada” (Marques, et al, 2014).

Uma das definições utilizadas situa-a como:

“...referente a uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas transversalmente a departamentos e agências, especialmente para

¹ São usadas várias expressões em língua inglesa: *joined-up government*, *horizontal government*, *whole-of-government approach*, *holistic governance*, que, com algumas nuances, são próximas do conceito de governação integrada.

abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada(...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente tendo em vista um objetivo comum”. (Bogdanor, 2005).

Indo um pouco mais longe no esforço de definição de governança integrada, propomos como sua definição, **“a construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas sociais complexos, com maior eficácia e eficiência”**.

Vejamos pois, com maior detalhe, os três pilares desta proposta conceptual.

1. Construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração

A governança integrada é um processo relacional, e por isso, sempre dinâmico. Partindo do pressuposto que as relações são mais importantes que os recursos, conceito fundamental para perceber a GovInt, defende-se que este modelo de relacionamento entre organizações se baseie na colaboração e que possa acontecer sustentadamente, quer no tempo, quer nos recursos alocados. Por isso, se coloca a ênfase (com três palavras numa curta definição) no processo, que não se esgota na construção inicial, que prossegue com o desenvolvimento dessa relação para níveis mais elevados de integração e de obtenção de resultados, e que não pode ignorar o investimento na manutenção destas relações interorganizacionais de colaboração, tarefa não menos desafiante que a construção e o desenvolvimento e tantas vezes desvalorizada.

2. Para gerir problemas sociais complexos

A governança integrada está particularmente vocacionada para os problemas complexos. É nesse campo que afirma a sua vantagem competitiva como modelo organizacional. Não se adequa a tudo e não é uma “varinha mágica”. Há ainda muitos problemas lineares, para os quais modelos burocráticos modernizados ou modelos de “nova gestão pública” sensatos podem ser os mais adequados. Acresce que a esta nota de humildade do conceito, se soma outra expressa na palavra “gerir”. Gostaríamos de ter escrito “resolver”, mas manda o bom senso e o rigor que se reconheça que muitos dos problemas sociais complexos com que lidamos estão fora do alcance da solução definitiva. Será sempre possível fazer melhor e provavelmente nunca o problema, no seu todo, estará resolvido.

3. Com maior eficácia e eficiência

Este é um pilar fundamental. A razão de ser para a adoção deste modelo de governança integrada é a convicção – e as provas – de que é o mais adequado para conseguir gerir melhor estes problemas, obtendo mais e melhores resultados na prevenção e reparação das suas consequências (maior efi-

cácia). De igual forma, a governação integrada tem de conseguir evidenciar que é mais eficiente na boa utilização dos recursos disponíveis, com a sua otimização e redução do desperdício, otimizando o retorno de impacto social do investimento feito.

Defendemos que a governação integrada corresponde a um modelo organizacional capaz de lidar melhor com os problemas complexos. Mas não é fácil, nem rápido, nem mágico.

Ter consciência de que melhores resultados exigem não escolher o caminho mais fácil (o modelo burocrático é incomparavelmente mais simples) é a primeira condição, a par com o reconhecimento da incapacidade efetiva de outros modelos lidarem bem com esta tipologia de problemas. Depois, exige-se ter a coragem de investir no desenvolvimento de competências pessoais e organizacionais para processos colaborativos, numa forma sustentada no tempo, para que seja uma aposta sólida, que não se baseia simplesmente em impulsos inconsequentes. Finalmente, importa ter a determinação de quem faz maratonas. É necessário um caminho longo até chegar à meta.

É neste contexto que o Forum para a Governação Integrada (GovInt), contando com o apoio inestimável da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação Montepio, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, da Câmara Municipal de Lisboa, da Câmara Municipal de Braga e do GRACE, bem como do Ministro-adjunto e do Desenvolvimento Regional, tem vindo a desenvolver o seu trabalho, ao longo dos dois últimos anos. A Conferência internacional “Governação Integrada: experiências internacionais e desafios para Portugal” inseriu-se nessa dinâmica e procurou abrir horizontes para um olhar além-fronteiras, sem perder de vista a realidade nacional. Ao longo de dois dias, a reflexão e o debate ajudaram-nos a compreender melhor o caminho para enfrentar com sucesso a era da complexidade.

Rui Marques
Outubro 2015

Bibliografia

- Bogdanor, V. (ed) (2005) *Joined-up Government*, Oxford University Press; 139-155
- Giddens, A. (2001). *O mundo na era da globalização*, 3ª edição, Lisboa, Editorial Presença.
- Giddens, A. (2002). *Sociologia*, 3ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Goldsmith, S. (2010). *The power of social innovation*, Jossey-Bass.
- Judt, Tony (2010). *Um tratado sobre os nossos descontentamentos*, Lisboa, Edições 70.
- Marques, R. et al (2014) *Problemas complexos e governação integrada*, Forum para a Governação Integrada, disponível em linha em issuu.com/govint/docs/govint_book_1_issuu
- Morin, E. (1990) *Introduction à la pensée complexe*, ESF, Paris.
- Rittel, H.; Webber, M. (1973) *Dilemmas in a general theory of Planning*, in *Policy Sciences*, nº4 (1973), pag. 155-169, Amsterdam, Elsevier Scientific

Conferência Internacional
“Governança integrada: a experiência
internacional e desafios para Portugal

I. Integrated governance: How? Where? For what?

Professor Tom Christensen

Department of Political Science, University of Oslo (Noruega)

Introduction

Historically, the development of the public sector was mainly about focusing on hierarchical steering and control by the political-administrative leadership. Relationships with the civil society and ‘organization society’ was also seen in these terms. Later on hierarchical steering has been supplemented by other steering systems like markets and networks. In this newer context the concept of ‘integrated governance’ has been emerging.

Accordingly the main questions discussed in this presentation are the following:

- What are the main global trends of public sector reforms – New Public Management, post-NPM and hybrid solutions.
- What is integrated governance? Why is it emerging and how is it used?
- What are the challenges of integrated governance?
- What are some of the examples of integrated governance in Norway?

Global reform trends the last decades

New Public Management emerged in New Zealand and Australia in the early 1980s, basically as a result of economic problems, but also influenced by new trends in economic thinking, meaning Keynes being substituted by rational choice and similar theories of new economic institutionalism. It's interesting, since neo-liberal solutions often are associated with right-wing policies, that the Labor Party was behind the reforms in both countries. NPM rather soon spread around the world, first in Anglo-American countries, but later on wider. During the last 10-15 NPM has increasingly been supplemented and modified by a new reform wave labeled post-NPM, emerging in the same trail-blazing countries.

NPM is quite a mixed bag of several different reform elements. The first one is the increased vertical and horizontal specialization of the public apparatus, resulting overall in structural fragmentation. Vertical specialization is characterized by administrative leaders getting more autonomy from political executives, agencies and state-owned-enterprises getting more autonomy from the ministries, and regional and local levels getting more autonomy from the central level. Horizontal specialization is more related to increasing specialization on the same level inside the public apparatus or for example between ministries, agencies and state-owned enterprises. This development has overall created what is called ‘stand-alone’ public organizations with non-

overlapping tasks. Second, NPM has a strong focus on efficiency, markets, competition and privatization, build on the private sector as a role model. A focus on efficiency means that many other legitimacy considerations are less important, and that public policy becomes more narrow and economy-oriented. Third, NPM has often had a contractual relationship to private, not-profit actors.

Post-NPM emerged in the late 1990s, first in New Zealand, but later on spread strongly around the world, like NPM. Post-NPM was mainly a reaction to many of the unwanted effects of NPM. Political executives thought that NPM undermined their political-democratic control. Further, NPM didn't deliver on the promises of a strong overall economic performance and service efficiency, and undermined quality and resulted in more social inequality. The fear factor was also important. Tsunamis, pandemics, terrorism, financial crises and environmental disasters all resulted in demands for more central control and integration.

Post-NPM is characterized by increased centralization and horizontal coordination, meaning overall a much more integrated model than the one typical of NPM. It's especially focused on horizontal coordination, including networks to the private/third sector, often labeled New Public Governance. Post-NPM has also been very preoccupied with a more broad set of leadership demands, more emphasis on 'value-based management', public ethos and ethical guidelines.

The blend of NPM and post-NPM is often labeled hybrid governance, which means that traditional hierarchical elements are combined with NPM and post-NPM elements, making the political-administrative systems more flexible, but potentially also more conflict-oriented and ambiguous.

Integrated governance – what, why and how

The point of departure for talking about integrated governance is the term often used in UK at that is joined-up governance, meaning the integrated inter-organizational collaboration between public and private/third sector organizations. The term alludes primarily to networks related to service production and delivery. But it could also relate to policy decisions, planning and content of policies. The term is both related to access, the potential influence of third sector actors towards the government, but also to autonomy, to the degree to which such actors have autonomy from the government.

Why is integrated governance emerging? One of the main reasons are connected to so-called 'wicked issues', meaning societal and political problems that are very complex, cross-level, cross-sector, extends over time, etc. Another reason is that public bodies are more expansive related to what they would like to do or achieve, something that often leads to the need for more help from the private sector. Private or third sector actors are also more active, leading to more integration. Some also think that integrated governance would increase effectiveness and efficiency, and give better quality of public services.

What are the forms of integrated governance? Are public bodies directly or indirectly involved or active or passive? First, one type is typical for public authorities being indirectly involved and

passive. This could be frame steering and networks with a lot of autonomy. Secondly, a direct and passive involvement could be public actors that mostly support and facilitate networks, setting goals and organizing incentive systems. Thirdly, an indirect and active type could include institutional design, meaning public influence through choice of organizational form, recruitment and meaning-making; the latter involving definition of problems and solutions. This could be combined with a rather passive involvement in the daily lives of networks. The fourth type is that direct and active one, involving participation from the government in networks aiming at actively influencing private and third sector actors.

Challenges of integrated governance

One of the dilemmas of integrated governance is when to use it. Should it primarily be delimited to wicked issues, to questions where there is a lack of public sector expertise or should it be used in matters where manipulation of symbols is typical? Another challenge is the question about the democratic steering of networks. Would public leaders have problems with their legitimacy if they give too much autonomy to private actors? Thirdly, how easy is it to know what is the right type of integrated governance to choose. Are different situations demanding a diversified use of types of integrated governance? Fourthly, how to secure good interaction in networks? And finally, how to assess the outputs and outcomes of integrated governance? What are the main advantages and disadvantages of this type of interaction?

Examples of integrated governance in Norway

A first example relates to welfare services and technology. There has been developed technology and logistics that is very user-friendly for vulnerable groups like elderly people getting home care or different types of handicapped people. This is both saving money for the government and giving more satisfied users. Another example is related to regional government. Water management may involve network with third sector groups, to make it more adapted to local needs. Schools may interact with local communities in networks that are mutually beneficial. Employment questions may more easily be solved through integrated networks. Developing local cultural heritage profiles is also typical for integrated networks. A third example is city development, where there could be several overlapping networks related to housing, culture, business and environmental matters. A forth and typical example is cultural development, where integrated governance are related to creating arenas and enterprises.

Summing up

Integrated governance is primarily reflecting needs both from the government and private and third sectors actors to collaborate related to wicked issues, where the resources and expertise is short in demand. Integrated governance is one of many instruments for government related to popular influence; adding to influence through the parliamentary channel and through corporatist mechanisms. Integrated governance has a varied background, many different types and diverse effects. One of the broader and bigger questions is whether there is necessary to strengthen the leadership of integrated networks or formalize integrated networks more.

II. Integrated Governance: A Complex Systems Approach

Professor Philip Haynes

College of Social Sciences, University of Brighton (Reino Unido)

Introduction

This presentation explores the use of complex systems theory to understand the challenges facing government and governance arrangements in recent decades. The presentation attempts to conclude about what has been learnt and offers an overview of what the resulting issues are for managing public services.

The application of complex systems methodology to public policy and administration takes its roots from scientific studies, such as meteorology – where very precise weather forecasting beyond a few days is impossible. This is due to a high level of instability and dynamic feedback within the system. We can contrast this with highly predictable physical science system like the tides.

Clearly many human systems are extremely difficult to predict, control and forecast – due to their unstable, dynamic elements. The public policy environment as a complex system is unpredictable, unstable and dynamic. This creates difficulties when implementing traditional control based top down management approaches.

I first became interested in complexity based approaches to public service work while working with substance misusers in the UK. It was difficult to choose treatments on the basis of historic lessons of cause and effect. Instead different therapeutic and treatment approaches had to be matched to service users on the basis of individuality, case patterns and the trial and error of different approaches.

It was at this time while working as a probation officer and social worker that I had my first experienced of the integration of government services in UK in the 1980s.

With the rapid growth in drug misuse, the government decided to bring professional services together in new forms of organisation with the focus on encouraging different specialists like doctors, social worker, counsellors and housing officers to work more closely together to solve complex problems. The focus was on more integrated case management. Integration could change cultures and bring people together to innovate and share difficult decisions and responsibilities.

While many of these approaches worked well, it was also clear that some attempts to integrate services could bring added process complexity and at worst create very complex management structures that confused responsibility and decision making.

Integration should offer opportunities to share responsibilities for difficult aspects of public sector work, but there is a need to be careful that attempts at integration do not create new bureaucracies and management structures that make shared responsibility and decision making more difficult to offer.

Understanding complex policy systems

Complex systems approaches recognise the existence of levels and overlapping sub systems.

For example, we can identify three major levels in the policy process: the environment, the organisations and the people. There is no consistent linking between these levels. The relationships and communications are dynamic.

Some behavioural feedbacks between these levels reach tipping point at one level and start to affect other parts of the system as they spill over.

Some human interactions and feedbacks get 'scaled up' quickly and have stronger and greater impacts than others. It is not easy to predict the rate at which different behaviours will get reproduced and scaled up. Examples are:

- Credit loan expansion prior to the financial crisis
- Contagion of disease spread, like Ebola or influenza
- Migrant movements, as migrants seek employment and a better life.
- Consumption patterns: the consumption of food and household goods
- Changing employment patterns in relation to new industries and services

Feedback, as the reproduction and copying of behaviour, occurs at the individual level, but is also fundamentally a social activity.

Policy systems and their integration

There are some key issues with regard to considering integration of the public policy system. These can be summarised as: dependencies, interdependencies and independence.

Public organisations often face dependencies. These are external pressures like political and ideological change or financial contexts like government austerity. The global economic crisis and the political response to it resulted in austerity cuts to public services in many countries because public organisations are dependent on government funding. A public organisation within the policy system can also be dependent upon another. For example, a non-government organisation depends on a monetary grant from local government to provide a service.

In recent decades, the managerial focus for collaboration and integration has increasingly been on Interdependencies. This promotes a focus on the boundaries between traditional services, or particular policy events that happen on these boundaries.

Examples of interdependencies include the following. At the time of hospital discharge a person leaves medical treatment and goes home to recover but they still need community support and rehabilitation. The Justice system reaches a decision about the penalty for the offender, but then they pass the management of the offender to another agency for rehabilitation. A child attends school and then progresses to University, but after graduation they seek to enter the labour market and want to find employment. Integration focuses a lot on these ‘interdependencies’.

If we go back much further into the history of developed welfare states and public administration we find a time period 40-50 years ago when there was much more emphasis on service independence.

At that time the focus was on the independence of separate professional specialisation, with the separation of control for very specific services.

Integration has seen a shift from focus on separated systems and rigid specialisation by discrete professionalisation to a contemporary focus on interdependencies, and the driving political and economic dependencies.

Marketisation and privatisation as forms of coordination have not solved the problem of integration and boundary management, but they have moved the agenda. Market boundaries occur on the basis of a financial contract between the purchaser and provider, rather than the specialist professional domain.

The Challenge of managing and integrating complex systems

The major challenge of working in complex systems is that they are interactive and relational and this is what makes them so unpredictable. The organisations and policy environments that public managers and professionals work in are highly interactive. They are dynamic not static, and therefore unpredictable. The resulting dynamic comes from feedback, interaction and relationships. The use of management controls often seems to result in problems elsewhere in the system.

Feedback is the copying of behaviours that get rapidly reproduced. Key social changes that result from such feedback include:

- Increases in personal debt
- Increases in women in employment – increased supply of skilled labour, loss of voluntary unpaid care.
- Increases in young adults attending higher education
- Increases in consumptions, certain food products, or illegal drugs.

Some of these changes are rapid and governments have to make difficult, politicised, value based decisions about their ‘public value’. Should they support a feedback trend or check it and intervene, to either slow it, or even reverse it. Much policy is about checking feedback patterns.

Self-organisation

The emergence of social behaviour and human interaction from the bottom of social systems upwards (bottom up) is one reason why policy systems are unpredictable.

Self-organisation is a key concept in complex systems approaches. This is about people's micro feedback and interaction in the system.

Some self-organisation conserves behaviour. It seeks to maintain things as they are. This can be resisting change from the external environment. Trades Unions and Professional Bodies sometimes act to conserve policy organisation and behaviour. They may do this to protect aspects which they see as of high value.

Dissipative self-organisation is innovative and seeks to adjust to changes in the external environment. People in very difficult circumstances are extraordinary innovative, in terms of how they adapt to survive. In the local area where I work, the Brighton Energy Cooperative and the West Sussex Credit Union are to such examples. The Brighton Energy Cooperative organises solar power in public spaces and on public or civic buildings. Local people and small civic organisations can choose to invest in the scheme and to share the benefits. This can help civic organisations to reduce their energy costs. The West Sussex Credit Union seeks to offer low interest loans to the poor while taking savings from the local community. This helps to protect the poor from the high interest rates offered by commercial companies or illegal and criminal lenders.

Simplifying public policy processes

If we return to considering the policy system in its simplest management form, that is: inputs, activities and outputs it is clear that in many countries the government and public management focus in the last two decades was on outputs. Market processes tried to improve the efficiency of inputs to outputs. Governments wanted more outputs for the money they allocated and spent. But marketisation has brought its own processing complexities around the bureaucracy of contracting.

One strong argument at present in the systems literature is a concern that organisations need to guard against process complexity that undermines responsibility, accountability and decision making. There is a new interest in simplifying processes to manage complex problems better. Solving complex problems does not necessarily come from a complexity of process. Collinson and Jay's (2011) recent work: *From Complexity to Simplicity* is interesting about this topic.

Public Values

If we are going to simplify process we need clarity of public values in order to help us to be clear about what is important. It can be argued that the 'Higgs Boson' (or unseen particle effect) of public policy complex systems is public values.

At the core of our public services there needs to be values of:

- Care
- Co-existence through human relationships, close partnerships and families
- Collective support in neighbourhoods and communities
- Environmental sustainability and protection
- Knowledge acquisition for human benefit.

These public values largely defy pure monetary value and they are difficult to replicate through organisational forms of marketization and monetary competition.

Personal systems, decision making and integration

An exciting addition to policy systems approaches to public management are the relatively new ideas from social psychology and behavioural economics, given its growing influence on management practices. An example is the writings of the Noble Prize Winner, Daniel Kahneman. His theoretical insights show the weaknesses and lack of rationality in human thinking and decision making. It is all too easy for managers to draw on their 'system 1' thinking. System 1 is fast and instinctive and depends much on personal history and associated feelings and emotions. In contrast, System 2 thinking is slow, reflective, and rational and involves more conscious calculation and comparison. Public management needs to promote space and methods for encouraging more system 2 thinking and decision making.

Good decision making requires support to managers and the right forum for reflective and supported decision making. This will be spaces of time and place that bring a small group of managers and professionals together to make key decisions. In this sense, social psychology promotes small scale collective decision making to guard against system 1. Such collective methods promote shared system 2 thinking. But with small scale collective decision making, final responsibility must also be clear. This will avoid the organisational drift and the confusion that results from overly complex processes like layers of committees and working groups.

Integrating complex systems: a summary

In order to summarise, at this point, how can we integrate a complex system? Some aspects of management practice are particularly important:

- Understand the system better through attention to its values
- Improve communication and understanding in the system
- Simplify the activity processes
- Intervene in systems in appropriate places by making better decisions.

System Entry

Let us now consider some particular points in the public policy system. If we think about how citizens enter the system it is vital that the point of entry is well managed. People need to be channelled quickly to the right experts and services according to public values and priorities.

The role of generalists who are gatekeepers, like the general practitioner medical officers and social workers, is very important in this respect. These are highly pressurised roles, often dealing with crisis entry.

Generalists at the point of system entry need the benefits of supported decision making. Too often they are isolated, under extraordinary pressure and not given adequate collegiate support and space to make difficult decisions.

The entry point into public services is often a relational experience, where it is important for an assessment that fully understands the needs of the person. It cannot be just a computer generated assessment. The relational aspect is necessary to ensure the citizen gets good professional advice and can be referred to the correct next point in the system.

System through put, activities and integration

Once inside the public policy system there are many activities and system processes. These often evolve towards complexity because there is a tendency to believe that complex processes and activities are necessary to solve complex and wicked problems. Where possible, we should seek simplification and clarity of system processes. Alongside this is the inevitable need for managerial and professional discretion and decision making, recognising that public service work is relational. Such decision making must be collective wherever possible, so that decisions are made in a supported and accountable manner.

System outputs and outcomes

Marketisation has led to a strong focus on hard outputs. Politicians have been asking the question: does the public money used deliver an end result that can be measured as an output? But immediate service outputs are different to longer term outcomes. A medical drug prescription does not necessarily lead by itself to a better quality of life. Public services need to have a holistic view of service outcomes.

For example in the UK, end of life services have just been rated the best in the world. This is because they focus on the quality of life when life is ending. Medical doctors, as a profession, would not normally see death as a positive outcome. The success of the UK hospice movement for end of life care is because of the integration of non-government services that have a very strong bond with their local communities and with professional medical and hospital services. They offer relational care and pain management at end of life.

As we come toward the end of the paper and presentation it is important to remember that the management of wicked problems and complexity is in the yellow area of table 1 (below). Managing the complex is unpredictable because there is a minimal ability to diagnosis cause and effect. Managers therefore have to adapt and work by identifying and understanding the dynamic patterns they observe.

Table 1 Different approaches to public management

Simple	Complicated	Complex	Chaos
Predictable	Analyse to predict	Unpredictable	Unstable change
Clear cause and effect	Hidden cause and effect	Minimal cause and effect	No cause and effect
Use known facts	Discover and use facts	Identify and use patterns	Crisis short term interventions

Source: Snowden and Boone, 2007: 73

In conclusion, the current ideas from complexity approaches to public management suggest what we need to do more to integrate our services.

- Understand the system and its context
- Build resilience (and system stability)
- Clarify priority values
- Promote and support good decision making
- Simplify the policy processes
- Adapt our strategies and plans

Integration is not just about organisational structures and new bureaucracies.

It is also about shared values and small scale collective decision making.

References

Haynes, P. (2015) *Managing Complexity in the Public Services*. 2nd Edition London: Routledge

III. Integrated governance and public administration in The Netherlands

Dr. Philip Marcel Karré

Senior Researcher, Research Group City Dynamics, Inholland University of Applied Sciences
Rotterdam (Holanda)

Introduction

In this article we focus on experiences and lessons with integrated forms of public administration in the Netherlands. We will touch on the following three points: (1) Why is there a need for integrated governance in the Netherlands?, (2) what are examples of integrated governance in the Dutch context and (3) what are strategic and operational issues with these forms of integrated governance? Before we do so, we will first have a brief look at the Dutch politico-administrative system in order to provide some contextual information.

The Netherlands in brief

The Kingdom of the Netherlands is a constitutional monarchy in Western Europe. It is a very densely populated country with 16,929,326 inhabitants (ie. 407.5/km²). The Netherlands (with a GDP of \$818.249 billion) have fared better during the recent financial and economic crisis than other countries. Since the last national elections of 2012 it is governed by a coalition of Conservative-liberal party VVD and Social Democratic PvdA. On the national level, its system of public administration consists of 11 departments. The country is further divided into 12 provinces and 393 municipalities.

Compared with other countries, the Netherlands has a relatively small public sector. This has to do with the history of the country, in which many public services were originally not provided by the state but by societal groups such as churches, trade unions but also entrepreneurs. After an expansion of the public sector following the Second World War through nationalisation, since the 1990s many service providers were autonomised following New Public Management and New Public Governance reform movements. Public service provision is now mostly done by hybrid organizations that mix the institutional logics of state, market and society (Karré, 2011).

Rationale for joined-up working

Over the last fifteen years, many governments experimented with joined-up (JUG) or whole of government (WG) structures in the hope “to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action.” (Pollitt, 2003, p. 35) and briefly reviews some of the relevant academic literature. Having thus clarified the key concepts and situated the current fashion for a ‘holistic approach’ within the broader literature on co-ordination, the paper also considers a range of approaches to the assessment of progress with JUG.”,”DOI”:"10.1111/1478-9299.00004”,”short

Title": "Joined-up Government", "author": [{"family": "Pollitt", "given": "Christopher"}], "issued": {"date-parts": [{"2003"}]}, "locator": "35", "label": "page"}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} . The Netherlands is no exception to this (Karré, Steen, & Twist, 2013). There are at least seven reasons for why attempts were made to come to a more integrated governance and public administration:

1. Complexity: many social problems are now wicked, which means that they cannot be tackled by one actor alone. This is not only due to a lack of resources such as money and knowledge but also due to a lack of a shared understanding of what the problem is precisely and how it should be tackled.
2. Fragmentation: the New Public Management fad of the 1990s with its purchaser/provider split has led to a fragmented public sector. We now have several organizations that each only deal with one aspect of a problem and only are one link in a complex chain of public service provision.
3. Inefficiencies and ineffectiveness: because of the fragmented character of service provision which is at odds with the complexity of many social problems, the system now faces many inefficiencies and is often perceived to be ineffective by the public at-large.
4. Old ways of working add to the problem: because they lead to fragmentation, inefficiencies and ineffectiveness, old ways of working rather add to social problems than elevating them.
5. Budgetary constraints: there is severe pressure on organizations engaged in public service provision to provide more with less.
6. Societal and political unrest: citizens have become more demanding. They now behave as consumers that expect more than before from public services and are prone to voice their disappointment should these expectations not be met.
7. Decentralisation of tasks in social policy domain: in the Netherlands a change in which layer of government provides services in the social policy domain also increased pressures for more integrated ways of governance. Municipalities now are responsible for these services. They also are tasked to find new, more integrated ways of delivering them.

Also in the Dutch case, the ultimate goal of working in an integrated manner are fourfold (based on Pollitt, 2003, p. 35):

- Stop policies from undermining each other.
- Make better use of scarce resources.
- Create synergies by bringing different key stakeholders in a particular policy field or network together.
- Offer citizens seamless rather than fragmented public services.

Examples for integrated service provision

One Dutch example for integrated ways of working are the Program Ministry for Youth and Families and the Programme Ministry for Housing, Communities and Integration that existed on

the national level from 2007 to 2010 (for a more exhaustive description see Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013).

The Programme Ministry for Youth and Families was introduced in order to tackle child abuse and help parents raise their kids. This was due to some examples of child abuse that lead to a public outcry but also had a more mundane cause: the introduction of the programme ministry also was a way to reward the Christian Union party, then the smallest member of a coalition with VVD and PvdA. The Programme Ministry for Youth and Families had a small own staff and its own budget but was for the biggest part a network organization, coordinating the efforts of civil servants at various other departments.

The Programme Ministry for Housing, Communities & Integration was established in order to benefit social cohesion by tackling integration and helping disadvantaged neighbourhoods. It came forth from a manifesto pledge by the Social Democrats and had a more traditional organization than its counterpart. Also, in contrast to the Programme Ministry for Youth and Families that for Housing, Communities and Integration did not have its own budget but depended on the goodwill of the country's social housing associations to finance its activities. This was done with the idea that the housing associations' money was public to begin with. However, as these organizations were independent agencies, which in the years before had been autonomized and commercialized, this strategy did not go down terribly well.

The two Programme Ministries did not have the time to become a success as they were cut short by the coalition that created them breaking apart. Ideas about their successes are mixed, as no real, clear performance targets were agreed upon at the outset. Whether their work had any results at all, is unclear and debated. In any case the new coalition that was formed in 2010 decided to abolish them.

In recent years, there are more experiments with integrated ways of working on the local and the regional level. Here we see initiatives that denote a shift from government to governance, that are area-based (eg. focus in an integral way on the social problems in one certain area) and are multidisciplinary, integral and generalist.

The rationale behind the area-centred approach is that it gives service providers the opportunity to focus on the needs of each district and to use local knowledge. It is also hoped that such an approach will make it possible to link with already existing local networks, in the hope that they could also do some of the work, with government more in the role of facilitator than that of provider of services.

The rationale behind a more multidisciplinary, integral and generalistic approach is that people often have several, interrelated problems which do not fit well into governmental silos. Therefore fragmented, demand-driven approach does not solve but often aggravates problems. Collaboration between professionals and institutions is necessary and coordinated action is needed.

One example of integral working on the local level is the introduction of teams of social professionals on the district level. This can be seen as response to the decentralisation of social

policy as described above and a way for price capping. For some years now public services in the social domain are provided in municipalities by interdisciplinary teams of professionals (social workers, district nurses, youth workers, community workers, intercultural worker, advisor for senior citizens, etc.). Every one of these teams has its own district. The team members work closely together, they know and trust each other. This makes it possible to provide tailor-made services at the client's at home. The team members are trained to approach each client's problems from integral perspective (T-shaped professionals). The goals of this new approach are twofold: on the one hand this is thought to help in the emancipation of the citizen. On the other hand it is hoped that working in this integrated manner will make it possible to provide better services for less money. So far it is hard to tell whether this goals are met. As this new approach is relatively new, there still is much confusion and ambiguity

Strategic and operational issues with integrated governance

The Dutch examples presented here show that there are high expectations with integrated ways of public service provision but also that these expectations are difficult to meet. In the table below, we present (based on Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013) several strategic and operational issues with integrated governance. Only when these issues are addressed in a meaningful way, integrated ways of public service provision will have a chance to succeed.

Tabel 1: Issues with integrated governance (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013)

Strategic issues	Operational issues
Accountability unclear	Resource and time consuming
Political mandate and leadership lacking	Turf wars and cultural clashes
Political value conflicts	Problematic performance management
	Budgeting
	Staff turnover
	ICT and privacy

Literature

Karré, P.M., 2011. Heads and tails: both sides of the coin : an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector. Eleven International Publishing, The Hague.

Karré, P.M., M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist. (2013). Joined-Up Government in The Netherlands: Experiences with Program Ministries. *International Journal of Public Administration*, 36: 63–7

Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political Studies Review*. 1(1), 34-49.

IV. Making Collaboration Work: Lessons for Policy and Practice

Dr Paul Williams

Cardif Metropolitan University (Reino Unido)

The imperative for people, organizations and governments to work together in collective endeavours has never been more urgent. Contemporary societies are challenged by a seemingly ever-increasing cacophony of diverse problems and issues. The list is long – unemployment especially amongst the young; health inequalities; an ageing population; poverty, disadvantage and social exclusion; crime, anti-social behaviour and drug abuse; the tragedy and suffering experienced by migrants into Europe from war torn parts of the world; not to mention the global, long-term and inter-generational issues surrounding climate change and sustainable development. I'm sure you can add to this list and reflect different priorities wherever you work and live.

Collaboration is often viewed as an antidote to tackling these difficult types of problem, and my presentation today will begin by briefly reflecting on this belief, together with other key drivers for collaboration, before attempting to explore some of the main determinants that are considered to be crucial to effective policy and practice in this mode of governance. I want to stress in particular that working in collaboration is not the same as working in other modes of governance – usually hierarchies and markets – because collaborative environments are characterised by some very important and distinctive elements.

In collaborative environments:

- Power relationships are diffuse and contested - not single and sovereign as in the more classical forms of social organisation and governance
- Here, organizational goals are often unclear, ambiguous and shift over time. And, these are coupled with differences in the motivation to collaborate between different actors – some want to, some need to and others are forced to!
- In collaborative environments, individuals and organisations are the subject of multiple and sometimes conflicting accountabilities – variously to their home organization, to the collaboration itself and to the recipients of their services – the customers and citizens
- And lastly, in collaborative environments, organizations and people come together from different cultures, disparate value systems and are the subject of different performance management, scrutiny, accountability and legal frameworks

So, what are the main drivers for collaboration? Broadly, they are threefold and can be summarised as the quest for efficiency, effectiveness or representativeness. These discourses are analytically distinct and invariably co-existent, and in reality one or more will dominate in any given context. Critically, different discourses are often owned or promoted by different actors and interests.

We are currently experiencing what is frequently referred to as an ‘age of austerity’, and the ‘efficiency discourse’ for collaboration reflects the drive to make the best and most efficient use of scarce resources in this context – for example, by pooling budgets, sharing skills and expertise, deregulating capital, financial and labour markets and so on - through intra-sectoral alliances and joint ventures, improved supply-chain management, cross-sectoral public- private partnerships and other forms of contracting out involving different combinations of public, private or third sector providers.

On the other hand, the ‘effectiveness discourse’ promotes collaboration as a way of dealing with the contemporary societal concerns that I referred to at the start of this presentation – the complex policy challenges that have been termed ‘wicked issues’. The characteristics of these wicked issues are that:

- They cross, weave and span different types of boundary - organisational, jurisdictional, social, temporal, professional and even inter-generational
- They are socially constructed in the sense that their cause, nature and resolution are framed in different ways by virtue of people from different backgrounds, values, class, education and experiences
- They are complex – they are often interwoven and entangled in an interrelated set of other problems making it very difficult to trace causal connections
- Many of these problems – poverty and social inequality for example - are seemingly intractable and there are no optimal solutions

And critically, these types of problem are not amenable to single organisations acting autonomously. They demand collaborative action with people and organizations working together. They require the adoption of new tools and techniques and the engagement of a wide range of stakeholders within and beyond the state to eliminate duplication and secure better co-ordination between people and organisations. It requires governance through a network of interdependent, trusting actors who share expertise, knowledge and resources, in the search for more innovative, creative and entrepreneurial ways of satisfying public demands.

The third main driver or discourse of collaboration can be termed ‘responsiveness’. This identifies collaboration as a way of improving interactions between citizens, consumers, service users and providers in the design and delivery of services. Users and citizens are defined as active agents in the delivery of public services, taking on more responsibility for their own well being partly through institutions and practices of ‘co-governance’ and ‘co-production’. These may be enacted through collaborative arrangements created either by the state and private sector or by citizens and consumers themselves operating outside of established systems and structures. Here, public officials – both elected and appointed – work to provide support for co-governance by engaging in empowerment activities, opening up decision making institutions to citizens and user influence, and ensuring that the voices of marginalised citizens and users are meaningfully represented.

Having talked a little about the drivers for collaboration let me now move on to explore some of the key determinants for making it work in practice. This is rather a tall order as there is no definitive or prescriptive body of research or empirical evidence on this complex subject. In the absence of this, what I want to offer you is a critical distillation of a range of material that I have gathered during the course of my own research particularly in the UK and Wales, but also drawing on some of the lessons and analysis that has been published in other parts of the world. The general question of attempting to determine 'what works' or what factors and their combinations produce particular outcomes is particularly complex. One enduring debate in the social sciences that underlies this question concerns 'structure and agency'. The essence of this debate concerns the position that structuralists adopt, believing that social, political and economic outcomes can be explained by 'structure' – that is form, function, context and setting – as opposed to the behaviouralists who argue that agency is the determining factor – the ability or capacity of people to act consciously to realise particular intentions. Needless to say, there are many different views and permutations on this debate, and I will offer you one position that I believe may be helpful and that is: that 'while actors may manufacture outcomes, the parameters of their capacity to act – the constraint and opportunities – is set by the structured context in which they operate'. So, it's a combination of both structure and agency. However, into this mix, some commentators argue that the influence of ideas also plays an important role. Ideational influences vary widely at different levels and in different policy areas – they gain traction and popularity at particular times – through narratives, stories and policy paradigms. For example, within the general area of collaboration, different notions – such as 'integration', 'citizen-focus', and 'new public management' can be seen to shape the design and delivery of collaborative solutions.

So, in reality there is a complex interweaving and interplay between structure, agency and ideas that conspire to determine the course of collaborative governance. Now, I will not pretend that I can offer you 'the holy grail' that you can use to ensure effective and successful outcomes in this mode of governance, but what I can offer is an insight into some of the main factors that, from empirical research and practice, are considered to be essential ingredients. The lessons for policy and practice can be summarised in a number of areas as follows:

- Motivations for Collaboration: It is not a panacea!
- Clarity and Strength of Purpose
- Building and Sustaining Trusting Relationships
- Leadership for Collaboration
- Competencies for Collaboration
- Governance for Collaboration
- Resources
- Engaging with Citizens and Communities
- Learning and Knowledge Management
- Measuring Success: Performance and Outcomes

In the time available to me today, I do not have time to explore each of these in any depth, but I will select a few to elaborate upon in more detail.

Firstly, it may sound like heresy but it is important at the outset to recognise that collaborative working is not a panacea for all forms of public service design and delivery. One commentator has referred to collaboration as: “the indefinable in pursuit of the unachievable” and another likens it to cheese “it occasionally smells bad and separates easily”. The message being conveyed here is that this form of governance has both costs and benefits and it is vital to determine when it is appropriate and when more traditional forms of organising are likely to be the most effective. There is a need to counter the often-unquestioning belief in the virtues of collaboration and engage in a hard-headed assessment of its relevance in particular circumstances. The downside of collaboration is the potential loss of status, stability, control, autonomy and legitimacy of individual agencies; re-configured power relationships; confused accountabilities; and, conflict over goals and methods leading to tortuous and lengthy decision making processes. So, be confident at the outset that collaboration is the most appropriate response to particular policy problems and issues.

Secondly, having chosen the course of collaboration, it is important to establish clarity and strength of purpose. It is fashionable for major policy interventions and initiatives to be heralded by so-called visions and missions. These often have a tendency to be overly vague and aspirational – ‘motherhood and apple pie’ statements that mean everything and nothing! The key, I believe, is to formulate a set of words that is appealing, distinct, achievable and is owned by the key stakeholders. The process of devising a clear purpose needs to acknowledge that people and organizations are driven by multiple motivations to collaborate, and these are sometimes conflicting and alter over time as a result of the experiences of collaboration and to changes in the external environment. Lastly, a great deal of careful judgement is needed to resolve the dilemma of whether to seek to achieve absolute clarity of purpose at all costs, or whether to settle for sufficient consensus amongst the key stakeholders to promote collaborative action. However, the quest for ‘too much clarity’, which might involve complicated and potentially unresolvable discussions about basic values, risks paralysing the whole process. Whereas, on the other hand, an absence of clarity at the outset risks problems at the implementation stage of the policy process when particular stakeholders claim ‘that’s not what they signed up to in the beginning!’

Thirdly, let me say something about leadership for collaboration. Building on a earlier point I made about collaboration being different from other forms of governance, it can be argued that leadership needs to be materially different in form, skill and behaviour from the more traditional approaches premised on sovereign sources of power and manifested in autocratic, directive and ‘heroic’ approaches. There is an emerging and growing body of literature on leadership for collaboration models that emphasise the importance of a number of skills and competencies as follows:

- The importance of leaders needing to deploy a set of inter-personal skills to build and sustain relationships between diverse stakeholders, and to promote inclusive processes particularly in groups and networks
- The need for collaborative leaders to appreciate complexity and connectivity between interdependent policy systems and environments over time, space and function. Moss Kanter asserts that working in collaboration is a job for ‘clever people’ and ‘deep thinkers’.
- Collaborative leaders need the ability to perform as translators by understanding the diverse meanings and aspirations of disparate constituencies – the agencies, professions, cultures and sectors involved in collaborative action.

- Collaborative leaders need to be creative with the ability to promote innovation, experimentation and cross fertilisation of ideas and practices.
- Collaborative leaders need to be able to manufacture a learning environment to reflect the emergent and complex nature of the prevailing environment, and to promote reflection, conceptualisation and thinking amongst the participants.
- Lastly, collaborative leaders need to be committed to dispersed, shared and distributed forms of leadership through empowerment strategies and decision making processes that encourage accountability and responsibility amongst the collaborative.

Fourthly, for the same reasons that leadership needs to be different for collaboration – so does management. I refer to actors (managers or practitioners) who operate in collaborative environments as ‘boundary spanners’ – they are involved in boundary spanning activities, processes and tasks that cut across the conventional boundaries of organization, profession, sector and policy. My view is that boundary spanners discharge a number of key roles – reticulist, interpreter/communicator, co-ordinator and entrepreneur – with a high degree of interplay and connectivity between them, and each demanding a particular set of skills and competencies.

The reticulist role focuses on the management of relationships and interdependencies highlighting the skills of diplomacy, negotiation, network management and influencing without formal power – they are sometimes referred to as ‘informational intermediaries’ or ‘gatekeepers’. The interpreter/communicator function centres on an appreciation of the diversity of actors and their backgrounds, and an ability to liaise and connect with different and changing interests. At the heart of this role is the ability to build and sustain effective interpersonal relationships using the skills of communication, listening, empathy, conflict management and consensus seeking. Cultivating trusting behaviours is paramount in these processes. The co-ordinator role majors on the planning, servicing and co-ordination of the collaborative process, and the entrepreneurial function focuses on the importance of developing new solutions to complex problems evidencing creativity, opportunism and innovation. This entrepreneurial role is not just a technical one relating to ideas and resources, but also a personal and political one involving building coalitions and brokering deals amongst disparate interests.

The key point I want to stress is that working in a collaborative environment is not the same as working within a single organization, and the particular challenges faced require actors to be skilled and proficient in this context. In my experience, too often managers and practitioners have not been properly trained to cope effectively in collaboration and this affects the overall effectiveness of many initiatives and projects. The education, training and development challenge needs to be accorded a greater priority than it is at present – strategies need to be targeted in a number of broad areas – professional, academic, experiential, capacity building and communities of practice. These need to aim to produce both dedicated ‘boundary spanners’ and to build ‘boundary spanning competencies’ into the mainstream work of many managers and practitioners.

Fifthly, it would be remiss in any presentation involving collaboration not to mention the notion and role of trust. One academic captures the consensus in his assertion that: ‘attitudes of mistrust

and suspicion are a primary barrier to co-operation between organizational and professional boundaries; collaborative behaviour is hardly conceivable where trusting attitudes are absent'. In contrast to other modes of social co-ordination where price is the mechanism of exchange in markets and power and status is the mechanism in hierarchies, trust is seen as the main mechanism in collaborative environments – in other words, the glue or lubricant that allows people and organizations to engage in collective action. One of its main benefits is that it reduces the transaction costs of the other form of relationships.

However, it is a complex and highly contested notion that has attracted a considerable body of diverse literature and understandings. It is seen variously as: a way of coping with risk or uncertainty in relationships between people and organizations; a belief that the vulnerability resulting from the acceptance of risk will not be taken advantage of by other parties; and that it is essentially rooted in faith and the goodwill of others! Trust certainly is not a static notion – it has a dynamic, and trusting relationships can spiral upwards and downwards. The problem, of course, occurs when trust is broken and whether and how it can be repaired. Some interesting questions for you to ponder on today perhaps are :

- Is there such a thing as trust between organizations and groups, or can it only occur between individual people?
- Can you work in collaboration with people that you cannot trust and if so, how?
- More fundamentally, can you really trust trust? Some argue that trust is just another form of power is used as a façade to mask someone's real intentions.

Sixthly, let me turn now, to the subjects of Learning and Knowledge Management – aspects of collaboration, which are often taken for granted and not accorded the attention they deserve. In my view, the essence of a collaborative endeavour is fundamentally about the challenge and dynamics of different organizations, professional groups and other key actors coming together to learn about managing and governing the resolution of wicked problems and issues. The full potential of collaboration can only be enhanced through the mobilisation of the diversified capabilities and knowledge resources provided by these different parties. Knowledge needs to be co-produced and shared by the different actors to achieve the most effective and appropriate outcomes. However, learning and knowledge management processes are highly complex, and are the subject of both structural and agential determinants. A number of factors are influential in promoting effective interventions, but others act as barriers and reduce or dilute the potential of collaboration. The important lesson for practice and policy is that there is a strong case for the development of coherent and planning strategies for learning and knowledge management that are integral to the collaborative policy making process. This is not to negate a role for spontaneous and unplanned individual and group learning, but there is a compelling case for a planned and structured approach.

A learning and knowledge management framework needs to address a number of key questions in terms of:

Purpose - what are the particular purposes of learning and knowledge management and how might they contribute to the type of collaborative action being undertaken?

Level - at what level does learning take place – individual, group, organizational or network? Are particular approaches needed at different levels? How does knowledge transfer between these different levels?

Type - What form of knowledge is involved – is it tacit or explicit? What form of learning is involved – operational, double loop or exploitative?

Process and Mechanisms - What are the mechanisms – structures, carriers and processes – for sharing and transferring knowledge and what are the associated learning modes involved?

Context - What structural and organizational factors are necessary to help or hinder effective learning and knowledge management strategies? Are there unified information systems in place to support learning cultures and knowledge exchange?

Culture - Is there a collaborative culture in place to support and promote collaborative learning and knowledge exchange?

Leadership and Agency - Do managers and practitioners possess the skills and competencies to promote learning and knowledge management? Are there specific catalysts and champions of learning and management? And, are there mechanisms to incentivise learning and management?

Answers to these questions will help to construct a planned, coherent and integrated approach to learning and knowledge management strategies, which in my view constitutes an essential ingredient of effective collaborative governance.

Perversely, often one of the most neglected elements of the collaborative policy making process concerns what actually constitutes success and how it can be measured? In the excitement and urgency to get things done, people often lose sight of what they are endeavouring to achieve. The key message from reflections on collaborative working is that evaluation and performance issues need to be considered at the start of the policy making process and built into its structure. The profile of evaluation in general has been raised in the public sphere – there is a greater appetite for public accountability and ‘evidence-based’ policy making to ensure that interventions and both efficient and effective particularly in times of financial restraint. However, evaluation as an activity is particularly complex in collaborative environment and faces a range of conceptual, methodological and practical challenges, for example, in relation to causality, additionality and sustainability. These are compounded by different stakeholders and interests having different ideas of what success may look like! Undoubtedly, evaluation requires front-ended commitment, it needs resources to undertake it and it needs time. Good practice suggests that unified and collaborative

performance management frameworks need to be devised reflecting shared outcome measures. Other lessons for policy and practice include the benefits of publishing successes to achieve ‘quick wins’ and encourage future activity; the need to acknowledge that collaboration does not always materialise in the form of material outcomes but also generates social capital and shared learning that can be mobilised at a later date between collaborating partners; and finally, the benefits of empowerment strategies that seek to include users and citizens in the process of evaluation and measuring success.

So, that is a rather rapid canter through some of the main determinants of effective collaboration that needs to inform policy and practice in this mode of governance. There is, of course, no substitute for getting on with the job but the chances of success can be increased by ‘evidence-based’ reflections of what has worked in the past.

Finally, can I end with a quote that I think provides a salutary warning for those many actors who operate in theatres of collaboration:

“An inauthentic collaborative leader, like an unloving lover, may be able to put on a convincing performance for a brief time, but will ultimately be brought down by the truth”

Thank you very much for listening to me today. It’s been a great pleasure for me to be here at this Conference and I sincerely hope you all have an enjoyable and informative experience over the next few days.

Relatórios dos Grupos de Trabalho do Forum para a Governação Integrada

Relatório do Grupo de Trabalho¹

Temático “Territórios Vulneráveis”

João Ferrão (coord.) (ICS-UL)

Enquadramento

O Grupo de Trabalho (GT) Temático “Territórios Vulneráveis” é um dos sete GT constituídos no âmbito do GOVINT – Fórum para a Governança Integrada. A coordenação geral do GT está a cargo de João Ferrão e a coordenação operacional é da responsabilidade de João Mourato, ambos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

A primeira iniciativa deste GT decorreu durante a Conferência Internacional “Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas” (julho de 2014), através de um *workshop* realizado no segundo dia da Conferência. Os resultados deste *workshop* constam das *Atas da Conferência*.

No seguimento do debate então ocorrido, o GT “Territórios Vulneráveis” concentrou a sua atividade em dois universos particulares: Bairros Prioritários, coordenado por José Manuel Henriques (ISCTE-IUL) e Jorge Malheiros (IGOT, UL), e Territórios de Baixa Densidade, coordenado por Nelson Dias (In Loco), os primeiros com incidência sobretudo urbana e suburbana e os segundos correspondendo a territórios rurais.

A categoria Bairros Prioritários inclui as seguintes situações: bairros clandestinos, bairros de baracas e bairros sociais. Por uma questão de focalização, não foram consideradas outras situações que também poderiam integrar este universo, como, por exemplo, alguns bairros históricos ou suburbanos degradados.

Os Territórios de Baixa Densidade correspondem a áreas não só de baixa densidade demográfica mas também de baixa densidade relacional, isto é, com um nível reduzido de interações quer entre pessoas (envelhecimento, fraca capacidade de mobilidade, etc.) quer entre instituições (por exemplo, cooperação entre empresas, unidades de investigação e de ensino superior e autarquias).

Ao contrário dos restantes GT, este grupo temático tem um âmbito que ultrapassa em muito a componente social, já que as intervenções territoriais englobam aspetos sociais mas também económicos, ambientais, geográficos ou de mobilidade. Assim, a expressão “problemas sociais complexos” foi desde o início substituída pela designação “problemas complexos”.

¹ João Mourato (ICS-UL), Jorge Malheiros (IGOT-UL), José Manuel Henriques (ISCTE-IUL) e Nelson Dias (In Loco)

Objetivos

Este GT tem como objetivo a construção colaborativa, envolvendo participantes com formações, experiências e responsabilidades profissionais diversificadas, de:

- *Diagnósticos estratégicos* sobre Bairros Prioritários e sobre Territórios de Baixa Densidade enquanto exemplos de “problemas complexos” (*wicked problems*), identificando os elementos e as relações de interação chave necessários para compreender as dinâmicas estruturais que favorecem ou bloqueiam o desenvolvimento nesse tipo de territórios;
- *Propostas de visões estratégicas de intervenção* adequadas aos diagnósticos estratégicos efetuados e concebidas a partir do conceito de governação integrada.

A operacionalização deste objetivo baseia-se na construção de dois tipos de mapas cognitivos (*mind maps*) por tipo de território, um relativo ao diagnóstico (mapa sobre o ‘problema complexo’) e outro sobre a visão de intervenção (mapa sobre soluções possíveis na ótica da governação integrada).

Metodologia

A construção dos mapas cognitivos baseou-se num processo de sucessivas iterações ocorridas no âmbito de seminários participativos e das dinâmicas de interação daí decorrentes.

Passo 1. Seminários de partida

Nos dias 21 de abril (Bairros Prioritários) e 22 de Abril (Territórios de Baixa Densidade) de 2015 realizaram-se seminários com dois conjuntos distintos de cerca de 25 convidados com experiências profissionais e posições institucionais diferenciadas (membros de associações de desenvolvimento local, decisores e técnicos da administração central e local, docentes e investigadores universitários, etc.). A organização de ambos os seminários foi idêntica: i) apresentação inicial de enquadramento pelos coordenadores; ii) debate sobre a dimensão de diagnóstico; iii) debate sobre a dimensão de intervenção. Dos dois debates resultaram umas primeiras representações esquemáticas (proto-mapas cognitivos), que procuravam sintetizar o essencial dos resultados obtidos em cada um deles.

Passo 2. Elaboração da versão 0 dos mapas cognitivos

Tendo por base os proto-mapas cognitivos que decorreram dos debates anteriormente referidos, o grupo de coordenação enviou a todos os participantes uma versão mais trabalhada desses mapas, pedindo comentários e sugestões de alteração. A consideração dos contributos recebidos permitiu elaborar a versão 0 dos mapas cognitivos.

Passo 3. Elaboração da versão 1 dos mapas cognitivos

A parte da tarde do 9º Encontro Nacional do Fórum Cidadania & Território, realizado no dia 9 de maio de 2015, foi dedicada à apresentação e debate da versão 0 dos mapas cognitivos relativos aos

Territórios de Baixa Densidade. A partir deste exercício a coordenação do GT elaborou a versão 1 dos mapas cognitivos sobre Territórios de Baixa Densidade. Algumas observações e críticas então apresentadas permitiram ainda, por analogia, preparar a versão 1 dos mapas cognitivos relativos aos Bairros Prioritários. Foi particularmente importante a crítica aos efeitos potencialmente perversos decorrentes da utilização da palavra “problema” (complexo), na medida em que sugere, ainda que implicitamente, uma focalização nos aspetos negativos (debilidades, ameaças) dos territórios em análise. A expressão “problema complexo”, que na verdade significa “problemática complexa”, foi por isso substituída por “questão complexa”, com consequências na identificação e disposição dos elementos dos mapas cognitivos relativos aos diagnósticos estratégicos quer dos Territórios de Baixa Densidade quer dos Bairros Prioritários.

Passo 4. Elaboração da versão 2 dos mapas cognitivos

No dia 4 de junho de 2015 realizou-se na Fundação Calouste Gulbenkian um seminário sobre “Territórios Vulneráveis”, tendo a parte da manhã sido dedicada ao tema Bairros Prioritários e a da tarde ao tema Territórios de Baixa Densidade. As duas sessões tiveram a mesma organização: i) apresentação dos mapas cognitivos (versão 1); ii) mesa redonda sobre os mapas apresentados com três convidados com experiências profissionais diversificadas; e iii) debate alargado a todos os participantes. Estiveram presentes cerca de 400 pessoas durante a manhã e 250 ao longo da tarde. Foram distribuídas, no início do seminário, cópias dos mapas cognitivos dos dois tipos de territórios, tendo sido solicitado aos participantes que as devolvessem à organização, no final do seminário, com observações, críticas e sugestões. A consideração desses contributos permitiu a elaboração da versão 3 dos mapas cognitivos, isto é, aquela que será apresentada na Conferência Internacional “Governança Integrada. A Experiência Internacional e Desafios para Portugal”, no dia 16 de outubro de 2015.

Refira-se, por último, que a preparação das diversas versões dos mapas cognitivos foi acompanhada por um debate entre os coordenadores gerais (João Ferrão e João Mourato) e os coordenadores temáticos (José Manuel Henriques, Jorge Malheiros e Nelson Dias).

Resultados

Advertências prévias

A interpretação e o uso dos mapas cognitivos elaborados devem levar em conta dois aspetos essenciais, um de natureza substantiva e outro de caráter mais técnico mas com implicações igualmente substantivas.

Em relação ao primeiro desses aspetos, é necessário ter presente que os mapas cognitivos elaborados para cada um dos tipos de territórios visam disponibilizar um *referencial* focado nos aspetos estruturais desses territórios mas, ao mesmo tempo, suficientemente genérico para que possa ser utilizado como uma ferramenta útil para quem avalia ou intervém em Territórios de Baixa Densidade ou em Bairros Prioritários que apresentarão inevitavelmente traços específicos em função da sua história, da sua localização e das características e potenciais que possuem ou poderão vir a possuir.

Assim sendo, para cada Território de Baixa Densidade ou Bairro Prioritário deverão ser elaborados mapas cognitivos próprios, que se aproximarão de forma desigual dos referenciais genéricos aqui apresentados no que diz respeito aos elementos mapeados e sobretudo à importância relativa de cada um deles tanto do ponto de vista do diagnóstico como da intervenção. A elaboração de mapas cognitivos genéricos não pode, por isso, ser confundida nem com uma leitura simplista e demasiado abstrata da realidade nem com uma visão *one fits-all* que preconiza soluções estandardizadas para tipos de territórios idênticos.

O segundo aspeto, de natureza mais técnica mas com implicações substantivas significativas, prende-se com o grau de pormenor dos elementos a mapear. Esta é, aliás, a grande questão que sempre se colocou em cartografia: o excesso de informação torna os mapas ilegíveis; a ausência de informação relevante retira utilidade aos mapas. A decisão sobre a densidade da informação a mapear não é fácil, sobretudo quando se recorre a processos colaborativos. Sendo os mapas cognitivos o resultado de um processo de co-construção, existe o risco de se acumular acriticamente contributos provenientes de participantes com visões distintas e, por vezes, até contraditórias. A existência de sucessivas iterações permite apurar o que parecem ser os elementos essenciais. Contudo, o objetivo não foi restringir os elementos mapeados apenas aos que reúnem um consenso generalizado. Assim, se é verdade que os mapas cognitivos apresentados não são, com certeza, os que os membros de coordenação deste GT proporiam, também é certo que lhes coube a responsabilidade de tomar a decisão final sobre os elementos a considerar ou a excluir.

Aos dois aspetos anteriormente referidos deve ainda adicionar-se uma terceira advertência. Os mapas cognitivos elaborados procuram dar resposta à equação “questão complexa / governação integrada como solução”, que constitui a preocupação central do GOVINT – Fórum para a Governação Integrada. Isto significa que os mapas cognitivos relativos às propostas de intervenção não procuram sintetizar todas as dinâmicas de resposta possíveis (públicas, dos agentes económicos e da sociedade civil), mas apenas aquelas que se prendem com soluções de governação integrada. Assim sendo, e porque a parte não pode ser confundida com o todo, os mapas cognitivos relativos a propostas de intervenção devem ser interpretados neste âmbito mais focado e, por isso, mais restrito. O mapeamento global dos vários tipos de respostas seria, sem dúvida, bem mais denso e complexo.

Territórios de Baixa Densidade (TBD)

1. Diagnóstico estratégico: os TBD como questão complexa

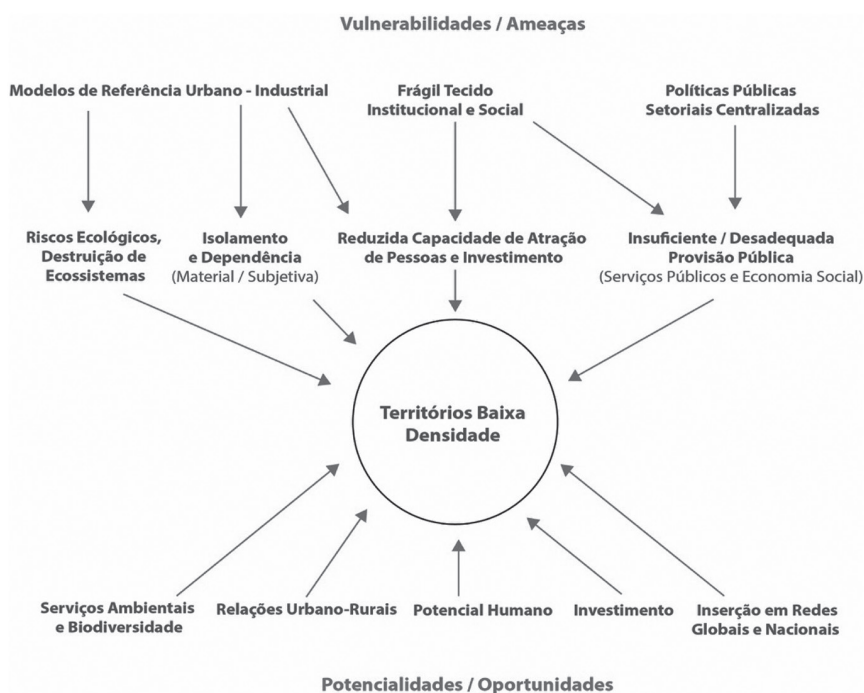
Na Figura 1 identificam-se os fatores que, de acordo com a metodologia colaborativa a que se recorreu, mais condicionam os processos de desenvolvimento em Territórios de Baixa Densidade (ver conceito explicitado na secção Enquadramento). Por uma questão de legibilidade, na parte superior da Figura mapearam-se as vulnerabilidades e ameaças e na parte inferior as potencialidades e oportunidades.

As primeiras decorrem de três macro fatores principais: sociais (valores e visões associados à prevalência de um modelo de sociedade urbano-industrial), socioinstitucionais (capital social e

institucional) e políticos (impacte de políticas desenhadas centralmente e de forma setorial). Do efeito isolado ou conjugado destes três macro fatores decorrem quatro grandes tipos de vulnerabilidades/ameaças particularmente penalizadores dos territórios de baixa densidade.

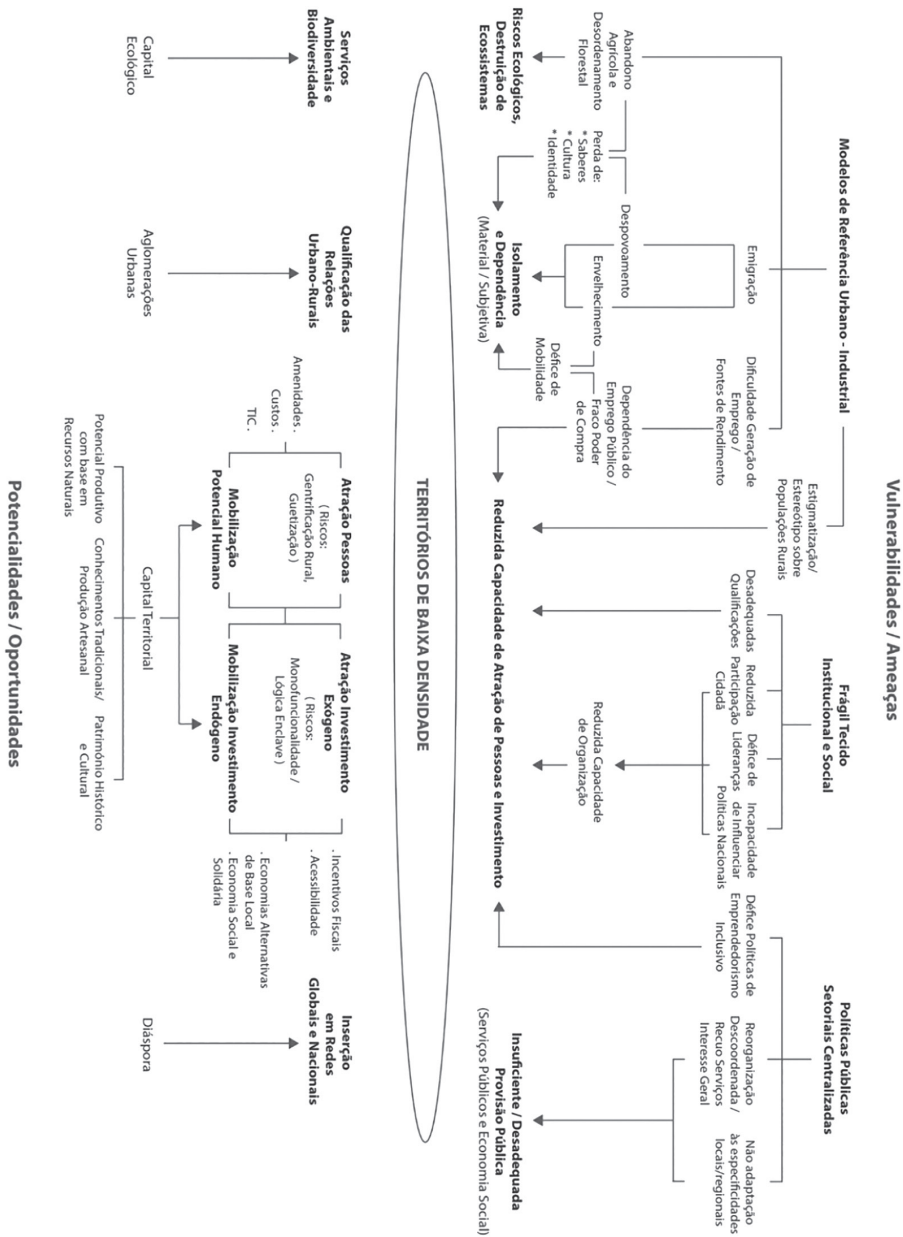
As potencialidades e oportunidades foram agregadas em cinco grandes conjuntos, umas relacionadas com características intrínsecas destes territórios (serviços ambientais e biodiversidade, recursos endógenos, etc.) e outras de natureza relacional, isto é, decorrentes da sua capacidade de atração e de estabelecer e retirar partido de relações com indivíduos, agentes económicos e comunidades de outros territórios.

Figura 1. Mapa cognitivo simplificado relativo aos Territórios de Baixa Densidade como questão complexa



A Figura 1 corresponde a uma versão simplificada do tipo de fatores em jogo, contemplando apenas os aspetos de natureza mais estrutural. Na Figura 2 apresenta-se uma visão de maior pormenor quer dos vários fatores mapeados quer das relações de interação e causalidade mais relevantes que se estabelecem entre eles.

Figura 2. Mapa cognitivo pormenorizado relativo aos Territórios de Baixa Densidade como questão complexa



A leitura das vulnerabilidades e ameaças começa por ressaltar um quadro de características próprias da adoção de um modelo de referência urbano-industrial. Destacam-se, neste domínio, o abandono agrícola e o desordenamento florestal, os movimentos migratórios de saída, a dificuldade de geração de emprego e de fontes de rendimento, a estigmatização e os estereótipos associados à população rural. Estas características aplicam-se a aproximadamente dois terços do território nacional (continental e ilhas) e muito têm contribuído para gerar situações de perda de saberes, culturas e identidade, despovoamento e progressivo envelhecimento, fraco poder de compra das populações e, também, défice de mobilidade. Este último aspeto é aqui entendido nas suas várias vertentes, das quais destacamos o défice de redes de transportes públicos nestes territórios e os custos cada vez mais elevados, o que dificulta essa mesma mobilidade.

O quadro aqui traçado tem como consequências riscos ecológicos, como os incêndios, que afetam sobretudo as áreas mais despovoadas, o desordenamento florestal, a destruição de ecossistemas, o isolamento e dependência, a reduzida capacidade de atração de pessoas e de investimento.

Ainda em relação às vulnerabilidades e ameaças, merecem ser salientadas as que resultam das características do tecido institucional local destes territórios, bem como as que podem ser associadas a dimensões que são de âmbito nacional mas que têm influência direta sobre estes espaços.

No que se refere às primeiras, destacam-se quatro dimensões:

- Baixas qualificações e sua desadequação face ao mercado de trabalho, sem esquecer que os mais qualificados destes territórios saíram por processos de emigração ou de mobilidade para outras áreas do país;
- Reduzida participação cidadã, o que implica um cenário de fragilidade de organização coletiva, também associada a populações menos escolarizadas e mais envelhecidas;
- Défice de lideranças individuais e institucionais, o que reflete o predomínio de organizações de pequena dimensão, tanto privadas como públicas e associativas;
- Incapacidade de os atores destes territórios influenciarem políticas nacionais, seja pela fragilidade do tecido institucional seja pela perda de representatividade demográfica.

No que concerne às dimensões de âmbito nacional que produzem impactos ao nível das vulnerabilidades e ameaças destes territórios, destacam-se as políticas públicas setoriais e centralizadas pouco direcionadas para a promoção do empreendedorismo inclusivo e os efeitos de uma reorganização descoordenada da rede de serviços públicos, com um efetivo recuo do Estado nestes espaços. O fecho de serviços de saúde, educação, justiça, entre outros, planeado numa base estritamente sectorial e por isso de forma descoordenada, demonstra a incapacidade de o Estado se pensar a si mesmo face à singularidade dos territórios de baixa densidade. Esta reorganização descoordenada emerge como uma das vulnerabilidades impostas a estes espaços a partir do exterior. Por último, a não adaptação das políticas públicas às especificidades locais e regionais reflete mais uma vez a incapacidade de o Estado olhar para o território levando em conta as suas múltiplas necessidades e realidades.

Considerando as potencialidades e oportunidades, elas emergem na Figura 2 em cinco frentes.

Destaca-se, antes de mais, o capital ecológico, aqui associado a serviços ambientais e à biodiversidade presentes nestes espaços, existindo margens de aproveitamento e de rendibilização ainda insuficientemente exploradas.

A relação, em alguns aspetos negativa, destes territórios com as cidades mais próximas deve igualmente ser salientada. Os espaços urbanos são normalmente predadores das áreas envolventes e um dos causadores da sangria demográfica verificada nos territórios de baixa densidade. É, no entanto, necessário reinventar esta ligação, com destaque para as cidades de média dimensão, pelo papel importante que podem desempenhar.

A terceira e a quarta frentes prendem-se com o capital territorial, aqui associado ao potencial produtivo e aos recursos naturais destes territórios, aos conhecimentos tradicionais, à produção artesanal e ao património histórico e cultural, que podem ser mobilizadores e atrair pessoas e investimentos para estes espaços.

Por último, emerge a relação com a diáspora, com as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo mas também nas áreas metropolitanas, que mantêm laços afetivos e identitários com estes territórios. Projetos que visavam reforçar a relação direta entre população emigrada e os territórios de baixa densidade comprovaram que continua a existir uma relação afetiva entre as diferentes gerações e estes espaços, embora esse potencial não esteja a ser devidamente aproveitado. É, portanto, uma oportunidade a explorar.

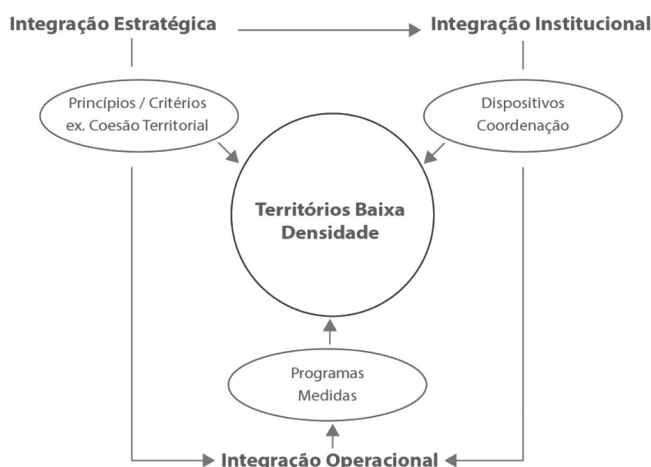
Os elementos mapeados na Figura 2 permitem identificar vários modelos de ação governativa, formas diferentes do Estado se fazer presente nestes territórios. O “Estado proprietário” emerge, por exemplo, como um ator com influência direta na problemática do desordenamento florestal. O “Estado legislador” e fisicamente distante ressalta na lógica de reorganização da rede de serviços públicos, com consequências assinaláveis na sua capacidade de provisão local dos serviços públicos. O “Estado fiscalizador” e fortemente presente faz-se sentir sobretudo através do papel que exerce ao nível das atividades privadas, como acontece com o licenciamento industrial, criando não raras vezes dificuldades ao desenvolvimento do tecido empresarial. Finalmente, o “Estado financiador” é visível pelas oportunidades que cria no apoio ao desenvolvimento dos territórios, chocando, por vezes, com as outras tipologias de intervenção estatal referidas anteriormente.

Entre o Estado proprietário, legislador, fiscalizador e financiador poderão ser identificadas outras modalidades, tornando este exercício simultaneamente mais complexo e estimulante.

2. Propostas de intervenção: o contributo da governação integrada

Como no caso anterior, serão apresentadas duas figuras, a primeira simplificada, contemplando exclusivamente os elementos e as relações mais estruturais (Figura 3), e a segunda especificando e desdobrando essa informação (Figura 4).

Figura 3. Mapa cognitivo simplificado relativo à governança integrada como resposta aos Territórios de Baixa Densidade enquanto questão complexa

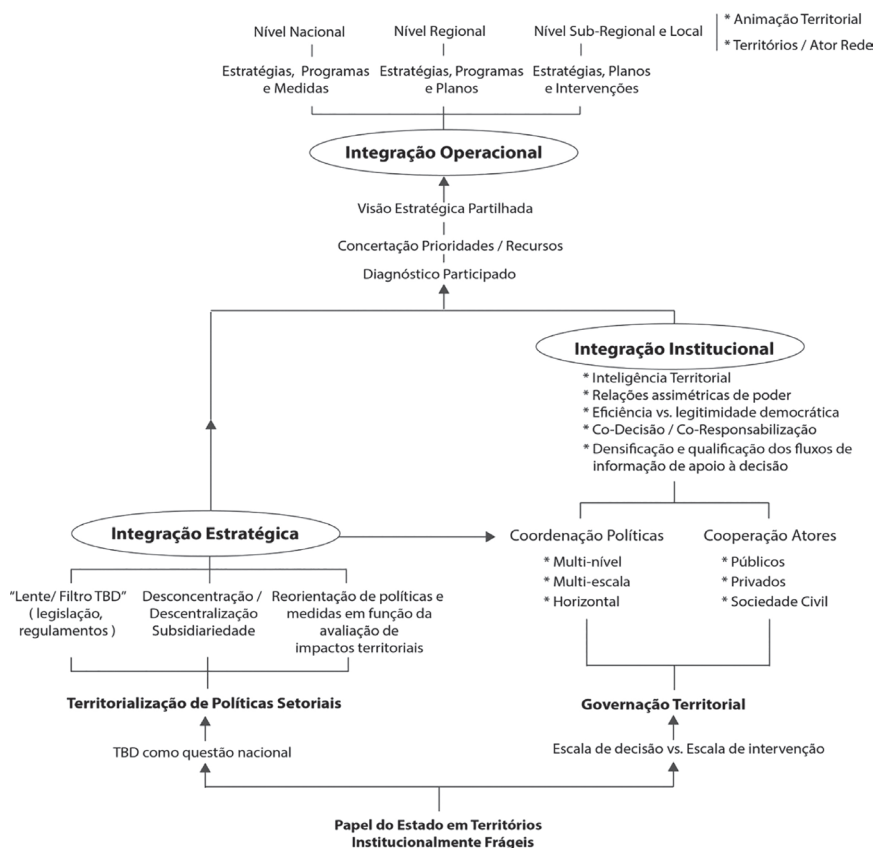


A Figura 3 pretende sintetizar as três vias através das quais as soluções de governança integrada poderão constituir uma resposta útil e eficiente para combater as vulnerabilidades / ameaças e, ao mesmo tempo, estimular as potencialidades / oportunidades em territórios de baixa densidade de acordo com o diagnóstico estratégico anteriormente apresentado (Figuras 1 e 2):

- Integração estratégica, recorrendo a princípios (por exemplo, coesão territorial) ou critérios (por exemplo, de elegibilidade de ações apoiadas por fundos públicos) que impulsionem uma maior coerência, convergência e complementaridade entre ações e intervenções públicas de diferentes setores;
- Integração institucional, através de dispositivos de coordenação envolvendo serviços tutelados por diferentes Ministérios (centros de racionalidade temática, mesas de concertação, sistemas de monitorização partilhados, etc.);
- Integração operacional, através de programas e medidas intersetoriais e de base territorial formulados especificamente para territórios de baixa densidade. A integração operacional, para não ser casuística, pressupõe a existência de formas de integração estratégica, sobretudo a montante, e institucional, neste caso ao longo das várias fases do ciclo das políticas ou dos programas em causa.

O conteúdo da Figura 3 pode ser alvo de uma maior especificação, nomeadamente do ponto de vista do tipo de políticas, das escalas privilegiadas de decisão e intervenção, e ainda dos procedimentos a valorizar. Na Figura 4 apresenta-se o mapa cognitivo relativo a este conjunto de aspetos que resultou do processo participativo desenvolvido com este objetivo.

Figura 4. Mapa cognitivo pormenorizado relativo à governação integrada como resposta aos Territórios de Baixa Densidade enquanto questão complexa



As soluções de governação integrada para os territórios de baixa densidade passam necessariamente pelo papel que o Estado pode desempenhar em territórios institucionalmente frágeis.

As propostas apresentadas colocam-se a dois níveis estratégicos:

- Assumir os territórios de baixa densidade como uma questão nacional e não como algo que diz exclusivamente respeito a esses espaços e às comunidades que aí residem;
- Repensar as escalas de decisão e de intervenção do Estado e de outros atores sobre estes territórios.

Estes dois níveis estratégicos implicam os três tipos de integração anteriormente referidos: integração estratégica, integração institucional e integração operacional.

A integração estratégica está, neste caso, associada à ideia de territorialização das políticas setoriais, para a qual foram propostas três abordagens principais:

- A criação de uma “lente” na ação do legislador que permita antecipar os impactos das políticas públicas nos territórios de baixa densidade, como já sucede hoje com aspetos como a igualdade de género e de oportunidades ou o ambiente;
- A desconcentração/descentralização/subsidiariedade das políticas públicas, aproximando o processo de governação e as políticas e programas nacionais às necessidades dos atores e das comunidades de cada território;
- A reorientação das políticas públicas em função dos seus impactos territoriais, baseada em exercícios de avaliação *ex-ante*.

A integração institucional está associada à ideia de governação territorial e remete para duas ideias-chave - a coordenação de políticas e a cooperação entre atores – as quais implicam mecanismos de coordenação multinível, multi-escala e horizontal de políticas, bem como a organização dos atores públicos, privados lucrativos e da sociedade civil não lucrativa, entre outros, que possam ter um papel determinante nesta integração institucional.

Por último, a integração operacional, aqui entendida numa lógica multinível (nacional, regional, sub-regional e local), com a articulação entre estratégias, programas, planos, medidas e intervenções.

Caixa 1. Exemplo de Governação integrada em Territórios de Baixa Densidade

Iniciativa Comunitária LEADER

Esta iniciativa fez parte das políticas comunitária e nacional de desenvolvimento rural, introduzida no primeiro Quadro Comunitário de Apoio a Portugal e replicada nos dois seguintes. A sua abordagem assentou na elaboração e execução de estratégias locais de desenvolvimento para os territórios rurais, promovidas por Grupos de Ação Local compostos por parcerias públicas e privadas. Esta iniciativa privilegiou a cooperação e a ligação em rede entre os atores, tendo sido amplamente reconhecida pela União Europeia como uma boa prática de governação e gestão dos territórios.

No período de programação 2007-2013 a abordagem LEADER foi concebida como um subprograma do ProDeR – Programa de Desenvolvimento Rural, tendo perdido muitas das suas características iniciais, nomeadamente a definição de baixo para cima das prioridades e dos conteúdos das estratégias de desenvolvimento local. Esta tendência permanece na atualidade, embora num novo enquadramento normativo, agora associado ao instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) para áreas rurais.

Três observações finais.

A primeira para sublinhar que, no caso específico dos territórios de baixa densidade, nos encontramos perante uma proposta de governação integrada que é profundamente distinta da ação pública conhecida e praticada em Portugal neste tipo de áreas. As soluções propostas não foram aplicadas, testadas e avaliadas no que ao Estado concerne, o que torna ainda mais complexa a elaboração deste mapa cognitivo.

A segunda para referir que estamos perante a exigência de uma cultura política e de cooperação entre atores igualmente pouco explorada entre nós. Neste domínio, a experiência das Redes Sociais para a intervenção social local no combate à pobreza e à exclusão social e na promoção do desenvolvimento social integrado, com os seus êxitos e insucessos, é particularmente relevante.

A terceira e última observação para salientar que estamos perante uma cultura de governação e de planeamento atenta simultaneamente a processos e a resultados territorialmente alicerçados, isto é, uma cultura que implica uma maior democratização do Estado e dos processos quer de governação quer de planeamento.

Bairros Prioritários (BP)

1. Diagnóstico estratégico: os Bairros Prioritários como questão complexa

Antes de se analisar os mapas cognitivos dos Bairros Prioritários enquanto questão complexa, apresentam-se duas notas preliminares.

Em primeiro lugar, a ideia de Bairro parte de uma noção de que este é uma entidade simultaneamente social e geográfica, porque consiste numa população inscrita num território, constituindo um lugar com um conteúdo e uma identidade específicos em que as duas componentes (população e território) não podem ser entendidas separadamente, porquanto os desafios que se colocam aos Bairros Prioritários são problemas sentidos pelas pessoas que neles vivem e que resultam, pelo menos parcialmente, da sua condição de residentes naqueles espaços particulares. Trata-se, pois, de um problema socio-territorial.

Em segundo lugar, ao adjetivarmos o Bairro como “prioritário” assume-se que o significado das vulnerabilidades sentidas nestes lugares são não só mais significativas do que as que porventura existem noutros bairros, como requerem uma intervenção mais urgente.

A partir da junção dos termos que justificaram estas duas notas preliminares, é possível ilustrar de uma forma mais concreta o conceito de Bairro Prioritário adotado. Assim, foram considerados Bairros Prioritários:

- Os bairros clandestinos, isto é, aqueles que têm a génese em loteamentos ilegais e construção não licenciada e que foram posteriormente enquadrados por uma legislação que, em 1995, os designou como AUGI -Áreas Urbanas de Génese Ilegal;

- Os bairros ilegais ou bairros de barracas, que correspondem a iniciativas de autoconstrução que resultam da ocupação de terrenos vagos (sem aquisição de propriedade e loteamento ilegal como acontece nos clandestinos “clássicos”), que podem ser exemplificados pelo modelo da Cova da Moura ou do Bairro 6 de Maio, no concelho da Amadora;
- Os bairros sociais, que são os espaços resultantes de uma forma de resposta pública aos problemas habitacionais, que, desde o início dos anos 90 do século XX, visam quase exclusivamente o realojamento de populações oriundas de bairros degradados que entretanto foram demolidos.

Embora sendo realidades distintas, considerou-se que levantam questões estruturais semelhantes, o que legitima a sua inclusão num mesmo universo. Há, naturalmente, outras situações que também poderiam integrar este quadro, como, por exemplo, alguns bairros históricos ou suburbanos degradados. No entanto, eles não foram contemplados para não diversificar demasiado as realidades objeto de análise.

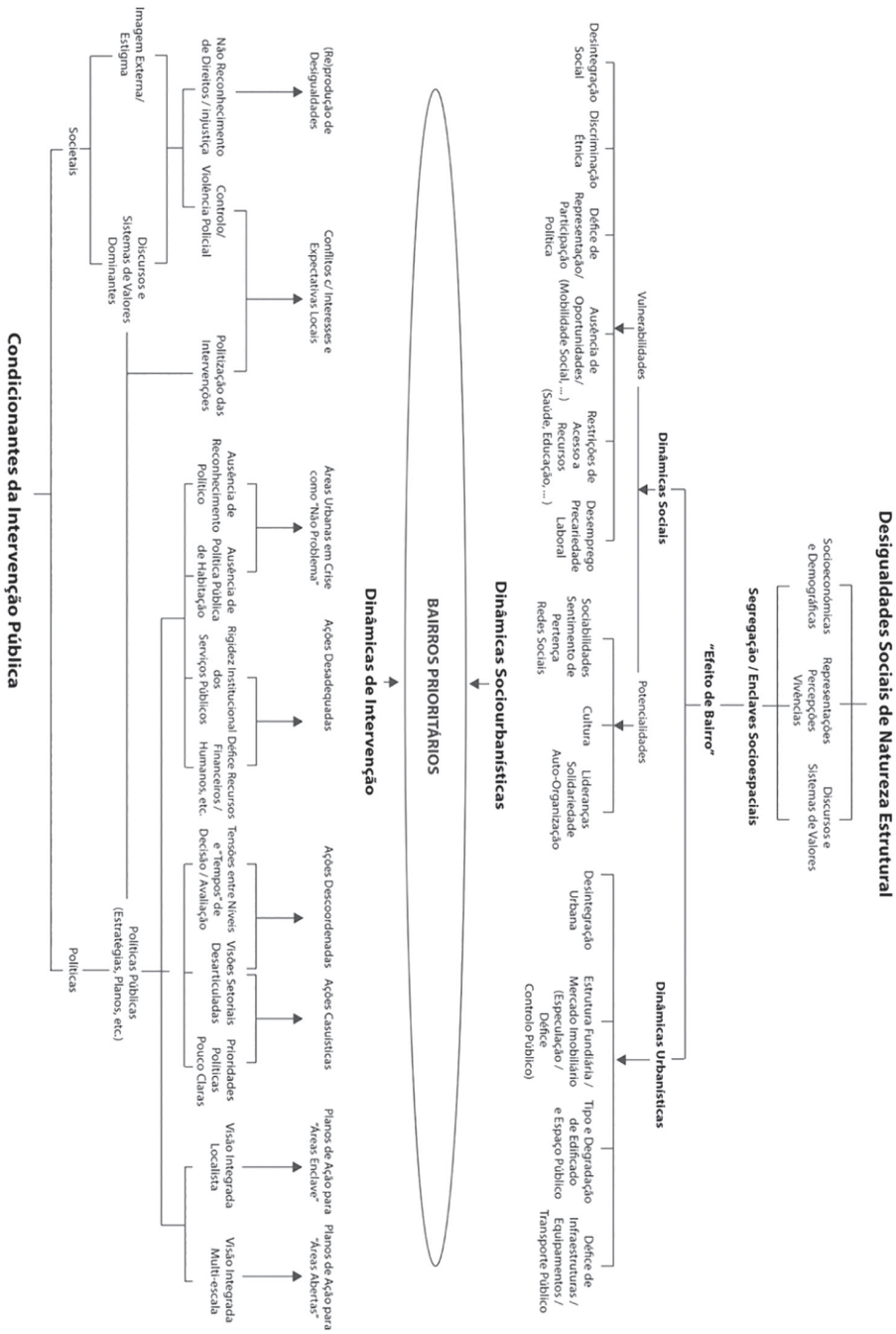
A Figura 5 sintetiza os elementos e as relações mais estruturantes da realidade Bairros Prioritários enquanto questão complexa. As dinâmicas de evolução deste tipo de bairros e das comunidades aí residentes são vistas, no essencial, como o resultado das relações entre, por um lado, as dinâmicas socio urbanísticas que exprimem desigualdades sociais estruturais em áreas relativamente bem delimitadas (efeito de bairro) e, pelo outro, as dinâmicas de intervenção pública e suas condicionantes de origem quer societal (discursos e valores sobre estes bairros e suas comunidades) quer política (natureza das estratégias e políticas com incidência direta ou indireta no local).

Figura 5. Mapa cognitivo simplificado relativo aos Bairros Prioritários como questão complexa



O desdobramento e a especificação do mapa cognitivo simplificado da Figura 5 podem ser vistos na Figura 6.

Figura 6. Mapa cognitivo pormenorizado relativo aos Bairros Prioritários como questão complexa



A parte superior da Figura 6 centra-se nas estruturas e dinâmicas socio urbanísticas que, simultaneamente, condicionam a génese e se materializam nos bairros em questão.

Os Bairros Prioritários não estão isolados do mundo. A sua situação resulta de um conjunto de elementos estruturais que condicionam fortemente uma série de mecanismos específicos, interpretados como dinâmicas socio-urbanísticas, que produzem o designado efeito de bairro, isto é, um conjunto de variáveis inerentes ao bairro que influenciam os comportamentos socioculturais dos indivíduos.

Os elementos estruturais são inerentes à produção de desigualdades sociais no seio da economia capitalista contemporânea, podendo decompor-se em diferentes componentes: *política*, no quadro da assimetria das relações de poder (hierarquia sociopolítica, sistema de valores, discursos); *simbólica*, na construção de imagens e representações positivas e negativas; e *económica*, no funcionamento do capitalismo neoliberal atual (mesmo que muitos destes bairros tenham génese em momentos anteriores), marcado, por um lado, por privatizações, financeirização e crença absoluta na economia de mercado e, por outro, pela retração do estado social e pela diminuição das lógicas reguladoras das entidades públicas.

A conjugação deste plano estrutural com o plano referente às dinâmicas presentes nos próprios bairros - que inclui fenómenos de desqualificação física e urbanística, geração de processos especulativos associados ou não à expulsão de residentes pertencentes a grupos vulneráveis, défice no acesso a recursos urbanos e à representação política, acumulação de desvantagens sociais como desemprego, discriminação étnica ou abandono escolar, etc. - faz emergir como caracterizador comum de muitos destes bairros a sua situação de lugares segregados, de enclaves de natureza socio espacial. Esta situação de “estar à parte” na cidade, de maior fechamento, é *geográfica* (diversos destes bairros têm conexões deficientes com o resto da cidade, localizam-se em espaços periféricos ou intersticiais, contam com poucas entradas, e registam barreiras físicas na sua envolvente), mas também *simbólica* (são *no go areas*, com imagens associadas à violência, ao conflito e ao ilícito, evitadas pelos não residentes) e *social* (são os espaços dos “pobres” e de desvantagem social, muitas vezes ocupadas pelo “outro”, etnicamente distinto, das metrópoles portuguesas, o cigano, o africano dos PALOP).

Para além do plano estrutural condicionar fortemente a emergência das situações incluídas na categoria Bairros Prioritários, na medida em que as estruturas dos poderes económico e político se refletem nos processos de produção e apropriação do espaço e de construção dos lugares, também o plano das dinâmicas se revela essencial para perceber a condição segregada e de enclave destes bairros, incorporando duas dimensões: a social, em sentido lato, e a urbanística.

A dimensão social traduz, em primeiro lugar, o conjunto de vulnerabilidades de carácter social que o grupo de pessoas que trabalhou este tipo de bairros entendeu como fundamentais. Estas “componentes de vulnerabilidade” não podem ser interpretadas isoladamente, uma vez que se articulam e se influenciam reciprocamente: por exemplo, elementos de desintegração familiar e de falta de recursos repercutem-se em limitações no acesso físico, cultural e social à educação formal por parte dos jovens, coartando as oportunidades e reduzindo a empregabilidade, mesmo

que a obtenção de um emprego e o estabelecimento de vínculos laborais dependam fortemente das condições estruturais de organização dos mercados de trabalho, o que ultrapassa claramente a mera vontade de atores como os jovens ou as escolas do bairro e, em termos de escala, remete para vários níveis supralocais. Mas o processo colaborativo que conduziu à construção do mapa cognitivo ressaltou ainda que, embora se trate de espaços marcados por várias problemáticas de teor social, eles possuem igualmente um conjunto de potencialidades locais, como os níveis de solidariedade e entreajuda dos vizinhos que, por vezes, chegam a materializar-se em organizações localmente fortes, as especificidades culturais ou a própria identidade local. A consideração das componentes favoráveis (as potencialidades) presentes nos Bairros Prioritários evita a lógica assistencialista das intervenções e chama a atenção para a existência de condições locais que, se forem estimuladas e tiverem liberdade de crescimento, podem ser valorizadas e funcionar como germes de mudança.

Quanto à dimensão urbanística, inclui diversas componentes de carácter territorial: umas com uma natureza física e material explícita (infraestruturas, equipamentos, edificado), outras de teor mais geográfico (morfologia do bairro), e outras ainda relacionadas com as condições de acesso ao território, designadamente do ponto de vista económico, o que remete para a questão da estrutura fundiária e do mercado imobiliário, portanto dos vários aspetos e condições do acesso ao solo. Note-se que isto é central para compreender a génese e o desenvolvimento dos Bairros Prioritários, uma vez que o desigual valor do solo urbano e as possibilidades de geração de rápidas (e muitas vezes especulativas) mais-valias associadas ao processo de urbanização levam a que os proprietários do solo e os operadores imobiliários, não raro com o apoio dos processos de planeamento, se apropriem das “melhores” áreas da cidade, forçando os grupos mais desfavorecidos a concentrarem-se em espaços residuais e segregados.

Para além das dinâmicas socio urbanísticas, sinalizadas na parte superior da Figura 6, foram ainda consideradas as dinâmicas de intervenção (parte inferior da mesma Figura), relacionadas com as políticas e as suas condicionantes: como se intervém, com que objetivos, que visão está subjacente à conceção das políticas.

No lado esquerdo da parte inferior da Figura 6 estão mapeadas as condicionantes sociais. Elas são fundamentais para perceber a forma como se desenham políticas, uma vez que estas últimas aparecem ancoradas em pressupostos que refletem a forma como a sociedade funciona. Existe um sistema de valores dominantes, que se materializa no modo como são feitas as intervenções no território. O estigma e o preconceito vão também condicionar a forma como se concebem as estratégias de ação a implementar nestes espaços. A organização dos poderes político e económico atua no mesmo sentido. Este conjunto de condicionantes sociais remete para os elementos estruturais identificados na parte superior da Figura 6, mas agora interpretados de um modo concreto, como algo que ajuda a formatar as políticas que se implementam nestes territórios. Aspetos como o não reconhecimento de direitos ou a necessidade de controlo justificada pelo suposto domínio de comportamentos não conformes com os padrões dominantes, abrem a porta para opções de atuação que têm nos seus extremos, de um lado a violência policial e, de outro, a assistência social.

No lado direito da parte inferior da Figura 6 estão mapeados aspetos relativos às políticas públicas tal com têm vindo a ser maioritariamente formuladas e aplicadas neste tipo de territórios.

Um primeiro conjunto de componentes da dimensão políticas/políticas públicas corresponde às interpretações do modo como os serviços e os técnicos concebem muitas vezes a maneira de intervir. A ideia das ações serem desadequadas, de existir rigidez institucional, de nalguns casos a política pública revelar uma escassa eficácia devido à sua desarticulação e pouca clareza, chega a dar a sensação, no extremo, de uma ausência do Estado nesses lugares e, numa perspetiva mais branda, da prevalência de uma “não política”, no fundo, uma política demasiado frágil para que a consideremos enquanto conjunto de ações estruturadas visando objetivos e resultados precisos.

À situação descrita junta-se, frequentemente, uma descoordenação entre os diferentes atores, mesmo que se reconheça a utilidade e a bondade das parcerias, acontecendo isto não só nas redes mais complexas (parcerias público-privadas, parcerias da sociedade civil com o público-privado), mas também, muitas vezes, dentro dos próprios corpos da administração pública. Esta descoordenação dificulta a implementação de projetos efetivamente estratégicos, acabando por ser mais fácil pôr em prática medidas reativas, e por vezes casuísticas, que tentam responder de forma rápida a um problema, isolando-o do contexto e não otimizando as relações de complementaridade e sinergia entre as diversas tarefas a desenvolver.

Os planos de ação, representados no canto inferior esquerdo da Figura 6, sintetizam dois modelos de intervenção para este tipo de lugares, ambos com carácter incompleto.

Por um lado, um modelo assente numa visão direcionada exclusivamente para aquele território, assumindo, portanto, a eficiência de intervenções “para dentro”, ignorando que um dos elementos mais relevantes destas realidades corresponde à sua condição de enclave, ao isolamento. Este tipo de intervenções pode contribuir para a resolução de alguns défices sociais e urbanísticos do “interior” dos bairros, mas ao não serem melhoradas as ligações geográficas, sociais e simbólicas com o resto da cidade mitigam-se os problemas sem os erradicar, pelo que continuam a existir e, uma vez terminada a ação, eles tendem a reaparecer.

Em alternativa, temos a perspetiva de uma visão integrada multi-escalar, porventura mais interessante mas que não pode ignorar, como já vimos, a relevância que certas componentes específicas dos Bairros Prioritários têm na produção da exclusão e da condição segregada. Uma visão integrada multi-escalar afigura-se mais interessante e prometedora do que a anterior para lidar com lugares / comunidades marcados por problemáticas complexas, de natureza multicausal e com expressões diversas, porque é forçosamente articulada em termos de atores e de níveis territoriais. Contudo, só será verdadeiramente eficaz se conseguir, ao mesmo tempo, captar e integrar os elementos internos e específicos de cada bairro.

2. Propostas de intervenção: o contributo da governança integrada

Ao contrário do que sucede com os designados Territórios de Baixa Densidade, existem diversas experiências em Portugal que configuram, ainda que de forma e com intensidades distintas, soluções de governança integrada para as categorias consideradas Bairros Prioritários. A título de exemplo, relembrem-se a iniciativa comunitária URBAN e o recente instrumento de programação integrada Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) em meio urbano, ambos da responsabili-

Caixa 2. Exemplos de Governação Integrada em Bairros Prioritários

. Urban I (1994-1999) e II (2000-2006)

Abordagem territorial integrada envolvendo uma sólida parceria local (por ex. diferentes esferas da administração pública, organizações não governamentais, parceiros sociais e sector empresarial.)

Foi uma Iniciativa Comunitária que visava: (a) promover a melhoria da qualidade de vida das populações de centros urbanos ou de subúrbios em crise das grandes cidades, pela formulação e a aplicação de estratégias inovadoras de revitalização socioeconómica sustentável; (b) fomentar o desenvolvimento e o intercâmbio de conhecimentos sobre a revitalização e o desenvolvimento urbano sustentável; (c) deteção das boas práticas e intercâmbio de experiências na União Europeia.

A seleção das áreas de intervenção depende não apenas dos índices de crise mais relevantes, mas também da maior potencialidade para o sucesso de intervenção, tanto pelas dinâmicas relevadas em experiências anteriores como pela possibilidade de gerar “boas práticas” que possam vir a integrar intervenções mais vastas apoiadas pelo *mainstreaming* dos instrumentos disponíveis.

PROQUAL (1999-2006)

O Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa, PROQUAL enquadrou-se na Política de Requalificação Sócio-Urbanística do Ministério do Planeamento, a par da Iniciativa Comunitária URBAN II e do Programa de Valorização das Pequenas Cidades.

Tinha como objetivo central promover a requalificação de áreas suburbanas degradadas, através da reabilitação do espaço público, do apoio à educação, formação e inserção profissional, da ação social, do aumento da rede de equipamentos sociais e da dinamização de iniciativas económicas locais.

Foi um projeto em rede que envolve sete municípios (Amadora, Loures, Odivelas, Oeiras, Moita, Setúbal e Vila Franca de Xira) mobilizados perante a necessidade de dar resposta às penalizantes condições de suburbanidade em que vivem centenas de milhares de pessoas na Área Metropolitana de Lisboa.

IBC (2006- 2011)

O programa experimental Iniciativa Bairros Críticos correspondeu a uma intervenção integrada ao nível socioeconómico e urbanístico, que assentava no desenvolvimento de metodologias e modelos de intervenção inovadores em matéria de financiamento e de gestão de projetos em áreas urbanas sensíveis. A IBC baseou-se na coordenação estratégica de atores envolvendo oito ministérios, bem como outras entidades governamentais e não-governamentais de base nacional, regional e local, num total de mais de 90 entidades. Áreas de intervenção: Cova da Moura (Amadora); Bairro do Lagarteiro (Porto); e Vale da Amoreira (Moita).

Parcerias para a Regeneração Urbana (2006-2010)

As Parcerias para a Regeneração Urbana foram um dos instrumentos da Política de Cidades (2005-2009) que procuraram, através de um programa de ação, abordar de forma integrada a regeneração de áreas específicas das cidades (por ex. bairro crítico, urbanização degradada periférica, centro histórico, frente ribeirinha, etc.). Foram selecionados programas de ação de enfoque em áreas urbanas coerentes (pelos problemas ou potencialidades), evitando intervenções dispersas por toda a cidade.

DLBC Urbano (2014-2020)

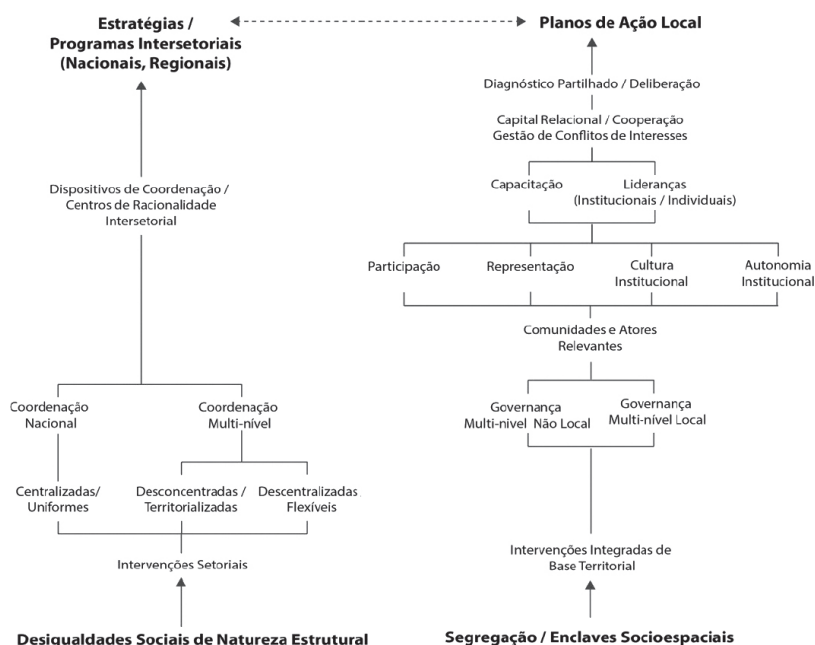
O Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) é uma abordagem integrada para o desenvolvimento territorial, apoiada por vários Programas Operacionais do Acordo de Parceria 2014-2020. O DLBC assenta na mobilização de parcerias locais entre os sectores público e privado (Grupos de Ação Local - GAL). Os DLBC visam mobilizar agentes económicos, sociais e institucionais intervenientes nos processos de desenvolvimento local, diversificar e potenciar a economia urbana de base local, promover o emprego, a inovação e a inclusão social. Os DLBC para comunidades desfavorecidas de base urbana podem localizar-se nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como em centros urbanos de nível médio.

Figura 7. Mapa cognitivo simplificado relativo à governança integrada como resposta aos Bairros Prioritários enquanto questão complexa



Este mapa cognitivo simplificado enquadra o conteúdo da Figura 8, organizado diretamente a partir do mapa cognitivo relativo aos Bairros Prioritários como questão complexa (Figuras 5 e 6), isto é, a partir dos dois elementos estruturantes: desigualdades sociais de natureza estrutural (que têm de ser sobretudo combatidas a partir de políticas nacionais setoriais) e efeito de bairro / enclaves socio espaciais (mais diretamente associados a intervenções à escala local). A leitura da Figura 8 deve ser feita de forma ascendente, tendo como ponto de partida aqueles dois elementos estruturantes e como ponto de chegada os instrumentos de intervenção ao nível nacional e regional (estratégias, programas) e de cada um dos Bairros Prioritários (planos de ação local).

Figura 8. Mapa cognitivo pormenorizado relativo à governação integrada como resposta aos Bairros Prioritários enquanto questão complexa



Neste contexto, os elementos mapeados do lado esquerdo da Figura 8 prendem-se com preocupações associadas à arquitetura do Estado na organização da resposta às questões em causa. Já a coluna do lado direito, que conflui na designação “planos de ação local”, reúne as preocupações associadas ao ‘agir nos sítios/Bairros’.

Na coluna do lado esquerdo estão organizados aspetos relacionados com a vontade política e com a determinação de assegurar a coerência na ação do Estado, isto é: formas de conceber medidas de política pública que aparecem aqui designadas como estratégias e programas intersectoriais orientados explicitamente para as unidades territoriais que as justificam; e temas relacionados com o modo como se assegura a coordenação entre os diferentes sectores e entre os distintos níveis territoriais de intervenção. Esta coordenação a nível nacional diz respeito à relação entre o nível

central e os outros níveis de intervenção da administração e exprime-se através de preocupações em torno da coordenação multinível. Estão em causa: i) aspetos relacionados com a tensão potencial entre decisões centralizadas e a adaptação à especificidade dos desafios que se colocam de forma única em cada um dos 'sítios'/bairros; ii) ações desconcentradas que possam envolver uma maior, ou menor, autonomia dos órgãos desconcentrados para a resolução da tensão atrás enunciada; e iii) ações de coordenação entre os sectores e de coordenação multinível entre os diferentes sectores.

A coluna do lado direito organiza as preocupações que procuram vir ao encontro dos desafios colocados pela ação direta nos Bairros Prioritários, a qual se associa, por sua vez, ao objetivo de produzir, de forma colaborativa, conhecimento relevante para a ação e em que é decisivo o capital relacional que aí se exprima. São contextos em que relações informais mais ou menos contraditórias podem desempenhar um papel decisivo e existem de formas muitas vezes pouco conhecidas, obrigando a ter presente que a colaboração não se concretiza, necessariamente, pela possibilidade do consenso mas pela construção coletiva do compromisso. Trata-se da construção colaborativa de uma determinação de agir para a mudança do contexto de cada um dos sítios/Bairros. Estão em causa questões ligadas à capacitação dos atores, ao exercício da liderança e à forma como estes processos possam ser facilitados pelas administrações central, local ou regional. Processos em que o Estado pode ter um papel facilitador, ou não, na criação de novas formas de governança, envolvendo o Estado e a sociedade civil em formas específicas de construção da ação adequadas aos problemas locais. Trata-se da possibilidade de evoluir para visões mais integradas da ação quer no plano intersectorial, quer no plano das relações entre os níveis central, regional e local, quer ainda no plano das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Caixa 3. Notas para um debate sobre áreas urbanas em 'crise'

Problemas sociais complexos e áreas urbanas em 'crise'

A primeira nota relaciona-se com a própria noção de área urbana em 'crise'. A partir da expressão *distressed urban areas*, no início dos anos 90, a OCDE chamava a atenção para os desafios que se colocam às políticas públicas neste tipo de unidades territoriais. A OCDE considerava, já em 1992, que se tratava de um dos domínios mais exigentes de política pública para as sociedades mais desenvolvidas do mundo.

A própria Comissão Europeia criou o programa experimental URBAN orientado para a inovação nas políticas públicas para as áreas urbanas em 'crise' logo após o termo do terceiro programa experimental de luta contra a pobreza em 1994, por ter reconhecido que era em torno deste tipo de áreas que se colocavam os maiores desafios no combate à pobreza na Europa.

Tanto a OCDE como mais tarde a Comissão Europeia tinham uma interpretação mais lata do que aquela que aqui se traz em torno da noção de 'bairros prioritários'. Procurava-se uma expressão abrangente que permitisse acolher problemáticas tão diferentes quanto aquelas se poderão encontrar associadas com áreas urbanas de génese ilegal, bairros sociais, centros históricos degradados, áreas periurbanas desqualificadas, etc. Trata-se, no entanto, de situações em contexto urbano que, pelas suas características, desafiam a eficácia das medidas de política pública convencionais.

Problemas sociais complexos e as implicações da sua natureza enquanto ‘wicked’ problems

A segunda nota relaciona-se com as implicações de problemas sociais complexos associados às áreas urbanas em crise quando estes são explicitamente reconhecidos como *wicked problems*. Na literatura do planeamento territorial, a expressão começou por ser introduzida por um artigo de referência publicado em 1973 por Rittel e Weber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Os autores chamavam a atenção para as implicações de considerar um problema como *wicked*, logo não ‘domesticável’. Trata-se de problemas cuja formulação não pode ser redutível a equações simples na expressão de soluções para uma causalidade linear. As soluções poderão não ser suscetíveis de serem formuladas como definitivas e exigirem ‘(re)soluções’ progressivas e complementares. Para que esta resolução tenha efeitos (resolução no sentido de repetição da solução, repetição da ação para a solução), há um conjunto de características que têm de ser tornadas explícitas. Por um lado, é necessária uma maior atenção às causas dos problemas embora seja imprescindível o reconhecimento de que se trata de um domínio de causalidade não linear e em que a própria ‘opacidade causal’ pode estar presente. Por outro, trata-se de determinar qual deverá ser o nível de causalidade pertinente para que o ‘ator’ possa efetivamente agir com o sucesso possível, tendo em atenção as características particulares do problema.

Wicked problems, rigor conceptual e implicações para o papel dos atores

A terceira nota procura destacar a centralidade do rigor conceptual no modo de lidar com wicked problems. Por exemplo, não poderá ser combatido o desemprego a nível local, mas poderá ser criado emprego a nível local. Esta diferença é fundamental para perceber como agir de forma correta, o que nos reenvia para a relevância central do papel dos atores locais (técnicos de planeamento, etc.) na interpretação das condições da ação possível na perspetiva da entidade que se propõe agir a partir das suas competências de intervenção. Daí a necessidade de rigor conceptual na determinação do nível de causalidade pertinente tendo em atenção a capacidade de intervenção de atores concretos.

Problemas sociais complexos, natureza estrutural e ação estatal central e local

A quarta nota relaciona-se com a forma de relacionar a ação concreta com o reconhecimento do carácter estrutural de problemas de causalidade complexa. Trata-se de situar como lidar com a dimensão estrutural. É comum associar a orientação para dimensões estruturais à ação Estatal a nível central. Mas nem o central é necessariamente orientado para a mudança do que é estrutural, porque o próprio Estado pode fazer parte do problema estrutural a resolver, nem a ação no local é inevitavelmente não estrutural. Também a ação local poderá ser orientada, ou não, para a mudança estrutural. O que é nacional na determinação de agir nestas matérias tanto pode ser central como local.

Especificidade de políticas públicas para as áreas urbanas em ‘crise’

A quinta nota reenvia para a especificidade das políticas públicas orientadas para as áreas urbanas em ‘crise’. Trata-se de distinguir as políticas públicas para as áreas urbanas em ‘crise’ das políticas urbanas e das políticas territoriais.

Se um país tem uma política de desenvolvimento regional que concorre para a acentuação de desequilíbrios regionais e para a concentração urbana, daí decorrerão necessariamente contextos urbanos cada vez mais complexos, com expansão e consolidação de áreas urbanas em ‘crise’.

Áreas urbanas em ‘crise’ e concentração espacial da pobreza

A sexta nota remete para o facto de políticas públicas orientadas para o que é específico naqueles territórios terem que partir do reconhecimento da existência de uma concentração sobre proporcional de pessoas em situação de pobreza. E aqui entramos num dos pontos mais complexos desta relação entres áreas urbanas em ‘crise’ e pobreza. Os conceitos desempenham um papel central, como se referiu atrás. Na conceção da ação, terá necessariamente que se distinguir com clareza entre privação, pobreza, exclusão social, pobreza tradicional, nova pobreza, ‘empobrecimento da classe média’, empobrecimento da sociedade, etc. A própria noção de ‘territórios vulneráveis’ reenvia para vulnerabilidades da sociedade em territórios particulares. E como se responde em sítios específicos a essa concentração espacial de vulnerabilidades específicas da sociedade?

Integração territorial e intersectorial de políticas públicas

A sétima nota conduz-nos à reflexão sobre as formas de governação. Nas formas de governação e na construção de novas formas de governança que visem a ação sobre estes territórios será fundamental ter presente que uma maior capacidade de agir para uma maior eficácia nos resultados e uma maior eficiência no envolvimento de recursos serão necessárias respostas complexas e inovadoras. Serão necessárias respostas para a integração intersectorial, respostas que envolvem uma melhor adaptação dos setores às diferenças dos sítios e em que a flexibilidade dos setores possa acomodar os desafios particulares que os territórios envolvem. E serão necessárias respostas para a mudança na perceção dos problemas entre cada um dos atores envolvidos, para que se torne possível a construção colaborativa de novas formas de resposta a problemas sociais complexos que têm que ser reconhecidos como *wicked problems*.

Aliás nada de novo face ao que a OCDE já tem vindo a trabalhar em torno da ideia da ‘rutura dos silos’ (*Breaking Out of the Silos*) para uma melhor integração intersectorial e face ao que o Tratado de Lisboa reconheceu através da inscrição do princípio de ‘coesão territorial’ como objetivo da União Europeia.

Novas formas de governança local e governança multinível

A oitava nota relaciona-se com as formas de governança local e multinível. Se precisamos de construir uma capacidade de agir nos sítios para lidar com problemas complexos a que se reconhece uma origem estrutural, trata-se de um desafio de notável complexidade em si próprio. A resposta, sendo necessariamente local, nunca poderá ser exclusivamente local. As competências a desenvolver não são apenas as competências das entidades locais. Envolvem a capacitação da administração pública e dos seus atores, assim como competências formais de órgãos locais, regionais e centrais.

As competências a desenvolver implicam também a capacidade de conceber, implementar e gerir ações visando a mudança estrutural necessária às mudanças dos contextos a nível sectorial e aos diferentes níveis territoriais de intervenção.

Problemas sociais complexos, resiliência e planeamento territorial

A última nota prende-se com a própria designação de “plano de ação”. Temos que nos preparar para refletir sobre o sentido do planeamento nas condições contemporâneas e sobre os ‘planos que poderão fazer falta’. Somos inevitavelmente forçados a ‘revisitar’ os pressupostos de planeamento que ainda hoje se faz. O diagnóstico deverá ser construído com base em conhecimento científico convencional ou através de formas transdisciplinares de construção de conhecimento, envolvendo a população, a comunidade e todos os atores de quem depende a concretização da ação? Poderá o diagnóstico basear-se em conhecimento que não decorra da própria ação? Se o diagnóstico só pode acontecer ‘depois do plano’, será que só é possível saber se a ação é coerente depois de ser avaliada a pertinência e a coerência dos objetivos *antes* de a ação ter início? Temos que estar preparados para repensar o planeamento, não só em termos das ‘fases’ do planeamento mas também em termos das ‘funções’ do planeamento. É o caso quando se colocam prioridades associadas à construção da resiliência nos territórios. Possivelmente, o planeamento de que precisamos não se pode reduzir à ‘produção do plano’. Ele prende-se, no essencial, com a forma como os atores se tornam competentes para agir no território por forma a atingir as mudanças consideradas prioritárias. E temos que nos preparar para novas fontes de perplexidade: se mudanças prioritárias tiverem a ver com a resiliência e a construção de condições para a ‘anti fragilidade’, então provavelmente o sucesso da ação não pode ser visível, porque se prende com a forma como certos problemas puderam ser evitados. Como ‘observar’ a sua expressão? O que poderá, então, significar querer ‘medir’ o sucesso em condições deste tipo?

Discussão dos resultados e ilações para o futuro

A metodologia utilizada e os resultados obtidos permitem retirar algumas ilações úteis para a futura aplicação de soluções de governação integrada nos dois tipos de territórios considerados: Territórios de Baixa Densidade e Bairros Prioritários.

A *metodologia* utilizada, baseada na construção colaborativa de mapas cognitivos genéricos centrados no diagnóstico estratégico do tipo de realidades em causa e, posteriormente, na identificação de soluções de governação integrada como resposta adequada e eficiente face aos diagnósticos elaborados, sugere dois passos adicionais de aprofundamento futuro:

- Elaborar mapas cognitivos para duas ou três realidades concretas, de modo a, por um lado, validar o exercício generalista que foi efetuado (o exercício foi pertinente?) e, por outro,

verificar em que medida esses casos concretos se afastam de forma significativa, ou não, do referencial construído (os universos considerados são coerentes do ponto de vista do diagnóstico e da intervenção pública?);

- Averiguar a centralidade das soluções de governação integrada face a um leque alargado de respostas possíveis, públicas e não públicas, a dar às questões complexas mapeadas: que outras respostas existem? Mesmo que as soluções de governação integrada sejam possíveis e desejáveis, elas são as mais eficientes? Quando a inovação social é necessária e urgente, as soluções de governação integrada facilitam a sua concretização? E como se relacionam com outras soluções, sobretudo as que não estão centradas em intervenções públicas, isto é, onde os vários níveis da administração não detêm o papel essencial?

Quanto aos *resultados* obtidos, importaria aprofundar, nomeadamente, os seguintes aspetos:

- Face aos vários fatores mapeados para cada um dos tipos de territórios, as soluções de governação integrada deveriam ser aplicadas globalmente ou apenas a 'subdomínios' específicos? Quais e por que razão?
- Quais as condições políticas, institucionais, culturais e de competências necessárias para aplicar com êxito as soluções de governação integrada propostas?
- Qual a vantagem, em termos de custos / benefícios, das soluções de governação integrada em relação a intervenções públicas sectorializadas tanto centralizadas como desconcentradas ou descentralizadas?
- Que modalidades de integração poderão ser consideradas: integração no sentido forte do termo (envolvendo que setores e níveis da administração pública?) ou formas *soft* como partilha de referenciais estratégicos comuns, dispositivos de cooperação e concertação, procedimentos de monitorização conjuntos, etc.?

Conforme se referiu anteriormente, o princípio da governação integrada, mesmo que não formulado explicitamente com essa designação, está presente em diversos programas das últimas décadas com incidência nas realidades que aqui designámos por Bairros Prioritários. Embora de natureza e âmbito distintos, esses programas suscitaram múltiplas avaliações onde as condições, vantagens, limitações e custos das soluções de governação integrada foram alvo de escrutínio, críticas e sugestões. Existe, portanto, um património de experiências e competências que pode ser mobilizado para identificar com maior precisão em que condições e para que objetivos e resultados esperados as soluções de governação integrada se apresentam, de forma robusta e contrafactualmente validável, como a melhor alternativa do ponto de vista da intervenção pública.

Relatório do Grupo de Trabalho²

Temático “Administração Pública”

Mafalda Lopes dos Santos (coord.) (INA) e David Ferraz (coord.) (INA)

O documento que se segue sintetiza a atividade do Grupo de Trabalho de Administração pública durante os últimos meses

Objetivos

O grupo de trabalho temático de Administração Pública foi constituído para prosseguir os seguintes objetivos gerais:

- Promover a disseminação do conhecimento na Administração Pública no âmbito da Governação Integrada
- Formar públicos estratégicos, designadamente dirigentes públicos
- Elaborar uma publicação a editar pelo INA com casos nacionais e internacionais
- Desenhar um mapa cognitivo respeitante à Governação Integrada e aos problemas decorrentes do contexto específico da Administração Pública

Metodologia

Para a assunção dos diferentes objetivos foram prosseguidas diferentes metodologias tais como:

- Análise bibliográfica
- Estudos de caso
- Formação
- Seminários
- Brainstorming
- Inquéritos por questionário on-line tendo em vista a recolha de informação

² Ana Andrade (ACES-Sintra), Ana Calado Pinto (Consultora e docente universitária), Cristina Pereira Nunes (INA), David Ferraz (INA, ISCTE-IUL, CAPP-ISCSP), Helena Alexandre (Gabinete da Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência), Helena Chantre de Sousa (INA), Helena Rego (Docente Universitária), Isabel Corte-Real (Secretária de Estado para a Modernização Administrativa 1989-1995), Júlio Nabais (Gabinete da Secretária de Estado da Administração e Emprego Público), Luís Vidigal (CAPP-ISCSP), Margarida Leite (INA), Nuno Cabrita (INA), Nuno Cunha Rolo (Instituto Superior Técnico), Ricardo Alves (INA), Ruben Coelho (INA), Sara Augusto (INA)

Resultados

Os resultados alcançados são apresentados no quadro abaixo, cruzando-os desta forma com os objetivos definidos e as respetivas atividades.

Objetivo	Atividades	Resultados
Promover a disseminação do conhecimento na Administração Pública no âmbito da Governação Integrada	• Constituição de um grupo interno do INA para refletir as questões relacionadas com a Governação integrada e a Administração Pública • Constituição de um grupo alargado, externo ao INA, com pessoas profissionais de referência para debater a Governação integrada e a Administração Pública • Elaboração de questionário on-line tendo em vista a identificação de experiências de Governação Integrada na AP	Desenho de mindmap com os problemas, desafios e contexto da Administração Pública no contexto da Governação Integrada Apresentação de 33 propostas de Governação integrada na AP
Formar públicos estratégicos, designadamente dirigentes públicos	• Realizada sessão para formandos e formadores do CAGEP (dirigentes superiores) • Agendamento de sessão para os alunos do CEAGP • Agendamento de sessão para os alunos do FORCEP	Sensibilização de 160 participantes estratégicos na A.P
Elaborar uma publicação a editar pelo INA com casos nacionais e internacionais	• Identificação dos autores • Foi editada uma publicação sobre Governação Integrada e Administração Pública cuja publicação se prevê para o mês de outubro	Publicação editada pelo INA
Desenhar um mapa cognitivo respeitante à Governação Integrada e aos problemas decorrentes do contexto específico da Administração Pública	• Realização de Workshop com cerca de 30 participantes	Desenho de mindmap com os problemas, desafios e contexto da Administração Pública no contexto da Governação Integrada

«As especificidades da Administração Pública na resposta à complexidade

Antes de analisar as mais-valias da Governação Integrada, através da qual é expectável a existência de um novo papel por parte das entidades públicas na resolução de problemas complexos – poderá ser interessante analisar, em momento anterior à apresentação dos diferentes Sistemas de Administração Pública, a especificidade dessa mesma Administração Pública.

No que respeita ao carácter único da Administração Pública, parece-nos importante iniciar o elenco dessas mesmas especificidades por uma constatação que tem que ver com o âmbito de actuação a cargos dos serviços públicos e que, embora podendo parecer óbvia, não deve deixar de ser referida. Rosenbloom (2009) relembra a esse propósito que a Administração Pública cobre actividades que vão desde a exploração espacial à limpeza das ruas, sendo assim difícil a sua definição exacta.

Vários autores (Rosenbloom, Giauque, Mozzicafreddo) têm defendido que a Administração Pública difere da Administração Privada, apresentando argumentos que versam sobretudo sobre o seu carácter manifestamente político, sobre a tutela legal a que está obrigada e que pode condicionar a sua actuação e sobre a necessidade de prossecução do interesse público geral. São essas particularidades, entre outras que consideramos igualmente relevantes, que descreveremos de seguida.

A Administração Pública deve reger-se por linhas de Justiça, equilíbrio, imparcialidade e solidariedade e tem como obrigação a prestação de contas, de responsabilização pelo trabalho desenvolvido com a utilização de dinheiros públicos. Todo o seu funcionamento está sob a direcção do Poder político, em concreto do Governo. O sector público detém ainda a exclusividade do poder coercivo e exerce, legalmente mandatado, a sua autoridade por via de um conjunto de poderes públicos.

Os organismos do sector público caracterizam-se também pelo seu papel específico em alguns domínios que os diferenciam de outros organismos, incluindo aqueles que, sendo privados, possam ser responsáveis pela execução de determinados serviços “públicos”. Apesar de se ter vindo a assistir a um incentivo à competição entre serviços públicos de forma a que, em resultado desse estímulo, se verificasse uma melhoria da sua qualidade, o mesmo não acontece na relação público/privado na medida em que as organizações públicas ou “produzem” bens exclusivamente públicos (ambiente, defesa) ou podendo esses bens ser, em parte, do domínio privado (saúde, ensino, cultura), a sua produção/distribuição não pode ser inteiramente entregue a esse sector com o objetivo de garantir um acesso tendencialmente universal, decorrente do alargamento das funções do Estado Providência. Nesse sentido, a criação de valor é também peculiar pois realiza-se através de atividades ou programas públicos que pode considerar-se não terem clientes directos (e.g. programa de vacinação), tendo sim como objetivo a prossecução do interesse geral e buscando a equidade. Tomando este exemplo, pode considerar-se que alguns bens públicos não têm preço e também a sua avaliação é, por vezes, de difícil medida.

Decorrente disso, há uma substituição do mercado pelo processo político, na medida em que é a este último, em detrimento do anterior, que cabe a orientação da atuação dos organismos públicos. Temos assim alterações que resultam de decisões hierarquicamente recebidas e que visam o bem comum e não o seguir de um rumo com base na relação empresa/cliente que têm sobretudo em conta as expectativas, vontades e anseios destes últimos. Neste sentido, pode considerar-se que, por vezes, a situação monopólica da Administração Pública em alguns domínios leva a que a habitualmente supremacia teórica da procura ceda lugar à ditadura da oferta (Schnapper *apud* Mozzicafreddo, 2001).

Da Administração Pública espera-se também que tenha uma gestão necessariamente mais rigorosa, decorrente do facto de utilizar dinheiros públicos. Nessa condição é diretamente responsável pela execução das políticas públicas o que obriga, por vezes, a que a gestão não se encerre na versão orçamental, procurando também ter em conta as responsabilidades do Estado, providenciando bens e serviços, na tentativa de corresponder às necessidades da população. Exemplo desta estreita relação é o facto de ser o Parlamento, eleito pelos cidadãos, que vota o seu Orçamento de funcionamento.

De acordo com Giauque (2003), as organizações são habitualmente definidas em três dimensões, a saber, a Estratégia, a Cultura e a Estrutura. No entanto, estas três dimensões não fazem justiça à complexidade específica e às particularidades das organizações públicas pelo que o autor propõe três aspetos adicionais, como sejam, o carácter político das organizações públicas, o seu carácter legal e a cultura particular da Administração. Nas linhas anteriores foram analisados os dois primeiros, pelo que importa referir que essas duas características resultam na criação de uma terceira, que é a cultura particular nas organizações, associada com a natureza especial da sua missão de Serviço Público.

As regras internas do Serviço Público são impessoais, com o objetivo de serem imparciais, visto que sem a clara separação entre o sector público e o sector privado os valores democráticos do Serviço Público (imparcialidade, autoridade legal, ...) não poderiam ser tão rigorosamente aplicados. Desta forma pode considerar-se que os valores legais e democráticos estão relacionados com a cidadania e os valores privados são compatíveis com uma abordagem mais “clientelista” (Leigl *apud* Giauque, 2003).

Diferentemente do sector privado, as organizações públicas têm uma segunda função de produção - sendo que a primeira, comum ao público e privado, passa por conjugar os recursos e as suas tarefas com o objetivo de equilibrar as contas ou até fazer algum lucro - que é a Gestão das Políticas Públicas (GPP), ilustrada no exemplo que diz que “o Privado pode, ou não, produzir iogurte. O Departamento de Estradas não é livre de não manter as vias de circulação” (Thoenig *apud* Giauque, 2003). Decorre daqui que a GPP é muito restritiva da actuação das organizações do sector público e que estas têm um espaço de manobra e uma liberdade de actuação muito inferior à das contrapartes do sector privado (Knoepfel e Varonea *apud* Giauque, 2003).

Pode concluir-se que o sector público funciona segundo normas e lógicas políticas contraditórias resultantes dos factos políticos, institucionais e sociais (Wright *apud* Mozzicafreddo, 2001), o que exige que seja organizado com base na uniformidade, na impessoalidade, na força dos procedimentos e no controlo democrático dos recursos coletivos, ao invés do sector privado que se rege pela rentabilidade e numa relação direta com o cliente. Essa mesma relação, do ponto de vista dos serviços públicos, encontra como interlocutores os cidadãos enquanto utentes, clientes, beneficiários, contribuintes, eleitores e eleitos (Mozzicafreddo, 2001), o que demonstra que o grau de exigência na relação entre as partes se avoluma quando está em causa a Administração Pública.

Em suma, a especificidade do sector público tem sobretudo que ver com o facto deste, enquanto instrumento do Estado, funcionar segundo normas e lógicas políticas enquanto nas organizações empresariais, ao contrário, a racionalidade está no seu próprio fim. Confrontam-se, pois, o interesse geral e o serviço público em oposição com o interesse particular e a lógica de mercado, motivo pelo qual ambos têm, obrigatoriamente, de proceder de forma diferenciada. As instituições públicas regem-se pela resposta às necessidades coletivas expressas pelo cidadão ao passo que as instituições privadas se regem, predominantemente, pela resposta ao benefício e à rentabilidade particular, em estreita relação de reciprocidade com o cliente (adaptado de Mozzicafreddo, 2001).

Sistemas de Administração Pública

Começaremos pelo Modelo de Organização Profissional Weberiano, apresentaremos as linhas orientadoras da Gestão Pública (New Public Management), predominante durante cerca de duas décadas e ainda atual aos dias de hoje, e terminaremos na mais recente ideia para o papel a desempenhar pelo Poder executivo dos nossos tempos, intitulada Novo Serviço Público / Governação Pública, o sucesso da qual implica uma relação estreita e profícua entre o cidadão e a sociedade com o Governo e os órgãos de decisão.

O modelo de organização profissional weberiano caracteriza-se por uma administração sob o controlo do Poder político, com base num modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, neutrais nas suas decisões e cujo objetivo é o interesse geral. A esta administração compete apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação dessas mesmas políticas (Rocha, 2009).

Assim este modelo, onde o Poder emana das normas e das instituições formais, tem, segundo Secchi, três características fundamentais que são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Uma quarta característica basilar pode ser a equidade tanto para funcionários como para destinatários dos serviços da Administração na medida em que prevê tratamento igual para empregados que desempenhem tarefas semelhantes assim como produtos e serviços standard para os cidadãos.

O modelo burocrático da organização, no sentido que os clássicos da teoria da organização o postularam – Weber, Fayol, Taylor e mesmo mais recentemente, Mintzber e Friedberg – sublinha que a Administração deve reger-se pela especialização funcional, por posições hierárquicas com competências formalmente atribuídas e sistemas de regras e procedimentos bem definidos (Mozzicafreddo, 2001).

A Administração Pública, após o final da II Guerra Mundial, ganha uma nova dimensão, profissionalizando-se devido à absorção de cada vez mais profissionais de saúde, segurança social, educação e habitação (Rocha, 2002). Todos estes acontecimentos levam ao aparecimento de um novo tipo de Administração, a designada “Administração Profissional”.

Este modelo de Administração e o “Estado de Providência” entram em declínio na década de 70, sobretudo, devido à crise económica. A necessária reforma da Administração Pública passa por uma redução do papel mais interventivo do Estado no campo social dando lugar a privatizações do seu sector empresarial e até no domínio da prestação de alguns serviços públicos, o que terá como significado a reconstrução de um Estado mais liberal e o fim da “Administração Profissional”.

Assiste-se, assim, a substituição do paradigma burocrático da Administração pelo paradigma administrativo-empresarial que traduz também a emergência de um novo paradigma de Estado, denominado como paradigma do Estado regulador (Canotilho, 2000). O mesmo autor faz alusão a Majone (1997) que se refere a esta mudança de paradigmas como a alteração “do Estado positivo para o Estado regulador: consequências da mudança no modo de governar”.

A procura pela melhoria de eficiência dos serviços públicos, os problemas económicos com que os Estados tinham de lidar, a crise da teoria administrativa e o novo papel do Estado, agora de distribuição e/ou regulação económica e do mercado, levam a que seja adoptada pelos Governos, um pouco por todo o Mundo, até ao início do séc. XXI, um modelo gestionário que analisaremos de seguida.

A adopção do “New Public Management” como paradigma inspirador da necessária reforma administrativa acima mencionada faz-se paralelamente à transformação do Estado de Providência em Estado Managerial (Rocha, 2000). Com esta mudança o Estado deixa de ser tão interveniente e planeador para assumir um papel de regulador do comportamento dos actores que intervêm no processo político (Majone *apud* Rocha, 2000).

O conceito de Nova Gestão Pública aparece nos anos 80 procurando substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial na medida em que se assume - estando a veracidade de tais citações ainda a necessitar de confirmação -que tudo o que é público é ineficiente (Rocha, 2009). Podem ser aliás notadas nas suas principais características o contra-ponto a algumas das críticas feitas ao modelo administrativo burocrático predominante em grande parte dos serviços públicos. Procurava-se uma filosofia administrativa que permitisse a estruturação e a gestão da Administração Pública tendo como pedras basilares os valores da eficiência, eficácia, competitividade, tradicionalmente relacionados com o sector privado.

Fruto da evolução histórica e prática das diferentes perspectivas teóricas, a definição, mais pormenorizada, do “New Public Management” terá de ter como ponto de partida a comparação e identificação de pontos divergentes relativamente ao anterior modelo vigente até porque é este o modelo substituído e que continha, na opinião de muitos autores, vícios incorrigíveis que prejudicavam, em muito, o funcionamento da máquina administrativa. No entanto, a nova gestão pública pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretem e aplicam a expressão (Mozzicafreddo, 2001).

Ainda assim, a via gestionária define com clareza os seus objectivos: o critério de sucesso é verificado pelo cumprimento dos objectivos definidos; o uso eficiente e económico dos recursos, ao contrário do que acontece no modelo tradicional, é tratado como questão de importância cimeira; neste sistema managerial existe maior delegação e maior capacidade para tomada de decisão por parte dos funcionários; e no que ao papel do administrador/gestor diz respeito (de acordo com o modelo), este último tem mais “liberdade” para tomar iniciativas.

Para além desses são também princípios orientadores da Nova Gestão Pública a introdução de concorrência nos serviços públicos por forma a que, através da competição, seja possível baixar custos; a avaliação das performances que é explicada pelo facto de serem valorizados os resultados em detrimento dos processos; e uma forte noção de “*accountability*”, em consequência da crescente noção de responsabilidade que se espera que os governantes, os funcionários e todo o Serviço Público tenham em relação aos cidadãos.

Ainda que tenha trazido benefícios à Administração Pública e aos serviços públicos (entre os quais podemos destacar: racionalização de despesas e do numero de funcionários; adopção de estratégias com definição mais clara de objectivos; aumento do sentido de responsabilidade perante os clientes

e da flexibilidade de gestão), a grande falha na visão da nova gestão pública, de acordo com vários autores, é a forma como esta equaciona o papel do Estado, no confronto entre a esfera pública e a esfera privada e, consequentemente, nos diferentes objectivos e nos valores que ambas preconizam. Rocha (2009) refere que grande parte da ideologia managerial assenta na ideia de que não existem diferenças entre gerir uma empresa e um Hospital e que, caso existam diferenças que impeçam o funcionamento do mercado, essas devem desaparecer. A esse propósito Light, citado por Hood e Peters (2004), refere que “*NPM reformers frequently made much of castigating “one-size-fits-all” forms of bureaucracy, but NPM reforms often adopted precisely that approach in practice*”.

Nos tempos mais recentes, a cidadania e a participação activa começam a estar mais presentes na agenda da reforma da Administração Pública. É o modelo que defende essas mesmas ideias que abordaremos nas próximas linhas.

A Governance pode ter vários entendimentos dependendo da área de análise que tenhamos em conta. Assim, do ponto de vista das Relações Internacionais, é “a mudança nas relações de Poder entre Estados no presente cenário internacional”; para as teorias do Desenvolvimento “é o conjunto adequado de boas práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar as suas condições de desenvolvimento económico e social; do ponto de vista da Administração Pública, interpretação mais relevante para o presente trabalho, “é um modelo horizontal de relação entre actores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (Richards e Smith *apud* Secchi, 2009).

Neste modelo, os diferentes actores da Administração, integrados em rede, devem ter a real possibilidade de exercer um papel activo na estruturação das políticas públicas, o que implica uma mudança de comportamento por parte do Estado. A formação dessas mesmas políticas deixa de ser responsabilidade exclusiva do Estado e o processo passa a ser de construção participativa. Desta forma o controlo dá lugar à interacção e ao envolvimento (Denhardt e Denhardt, 2002). Cada vez mais os serviços públicos devem envolver nos processos de desenvolvimento e implementação de políticas os cidadãos, outros organismos públicos, empresas privadas e organizações não governamentais, alargando assim, de uma forma verdadeiramente horizontal, o processo de “*policy-making*” e, como dizem Janet e Robert Denhardt, passa a fazer cada vez mais sentido a referência não só a *government* mas também, e sobretudo, a processos de *governance*.

Como já referido anteriormente, o Governo mantém o seu papel na definição das regras legais e políticas, de actuação/regulação nas matérias económicas mas tem também, nos dias de hoje, uma obrigação crescente de monitorizar, motivar e desenvolver os relacionamentos das redes de cidadania assegurando a manutenção dos princípios de equidade social e da democracia. E retornando o conceito original de Democracia temos o Poder intimamente associado ao Povo, razão pela qual este deve continuar a ter um lugar privilegiado no processo de construção das decisões públicas que não termine imediatamente após o momento em que preenche o boletim de voto e o coloca na urna. E é esse o caminho traçado pelo “*New Public Service*”, isto é, aproximar as pessoas e todos aqueles que constituem a sociedade dos centros de decisão, tornando-os actores importantes no caminho de preparação, formulação e implementação das mais diferentes políticas públicas. No fundo, que o cidadão seja visto e tratado como cidadão, ao invés de simplesmente votante, cliente ou utente.

Nesta perspectiva analítica do Novo Serviço Público, o modelo de Estado é baseado nas parcerias através de redes, de equipas e de colaboração mútua entre administradores e administrados na busca do bem comum, existindo um envolvimento sério dos cidadãos no processo, tornando-o mais transparente e participado e daí resultando regras e valores partilhados. Através da conciliação de interesses e da negociação a Democracia, sob a forma de decisões e políticas públicas, sai claramente reforçada.

Este modelo de Governance (NPS) tem como ponto de partida a expansão do papel tradicional da Administração Pública, que os autores consideram como sendo a “Old Public Administration”, e contrasta com o “New Public Management”. Janet e Robert Denhardt (2007), enunciam a teoria do modelo NPS em sete princípios fundamentais.

No NPS, o “administrador público” já não é mais o solitário defensor do interesse público, passando, sim, a ser visto com um actor chave num muito alargado sistema de Governance que inclui também os cidadãos, os grupos sectoriais e outras organizações. O papel do Governo passa pois a ser o de assegurar que o interesse público predomina e não o de deter a exclusividade de assegurar que ele se cumpre. Com a mudança de “Government” para “Governance”, a administração governamental é apenas mais um actor entre vários outros na arena política (Kennett, 2010).

Já em 2010, com a publicação do livro “*The New Public Governance?*”, Osborne propositadamente deixa no ar a questão que dá título ao livro no sentido de perceber da possibilidade de um possível “passo em frente” rumo a uma outra fase na relação Governo/Cidadão, uma evolução do conceito de *New Public Service* ou, como lhe chama Peters, a “Meta-Governance”, enquanto processo de direcção descentralizada dos processos de governação.

O novo modelo de filosofia da governação, que surgiu nos países desenvolvidos, reconhece que a tarefa de promover a concretização dos objectivos públicos se alterou. A administração pública já não se limita apenas ao planeamento e definição de estruturas administrativas para a realização de programas públicos na base da velha estrutura burocrática de comando e controlo. Actualmente, tem que ter mais que ver com as relações entre os órgãos democraticamente eleitos, os ministérios, as empresas privadas com e sem fins lucrativos, os grupos de interesse, a comunicação social e, *last but not least*, o cidadão. A *Governance* inclui o Estado, mas transcende-o ao incluir também o sector privado e a sociedade civil como parceiros/actores do processo de governação, na medida em que todos são essenciais para a promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Em pleno século XXI, o conceito de *Governance* pode ser interpretado como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que o Estado e a Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (Pagaza *apud* Madureira e Rodrigues, 2006).

Apesar de a NPM ser o modelo de gestão pública predominante nas últimas décadas pode já ter começado a perder o seu fulgor que prometia a introdução na Administração Pública de todas as técnicas de sucesso do sector privado. Assim, *Governance/Neo-Weberianism/New Public Administration* começam a constituir-se como modelos que colocam o cidadão (e não o cliente)

e a participação pública como elementos activos da reforma, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento das democracias contemporâneas (Ferraz e Madureira, 2009).

E é com este último sistema que as questões da “Collaborative Governance”, da Cooperação, da Colaboração, da Co-Produção, das Redes e da Governação em Rede se tornam mais próximas e são, cada vez mais, vistas como o actual movimento de reformas da Administração Pública. »

Adaptado das dissertações de Mestrado em AP (ISCTE), apresentada por Ricardo Alves, em 2011 e por David Ferraz em 2008 In Marques, R. e Ferraz, D. (2015) “Governança Integrada e Administração Pública”, INA Editora.

Bibliografia

- Bogdanor, V. (ed.) (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2003). *The New Public Service - Serving, not Steering*. USA: M. E. Sharpe
- Ferraz, David e Madureira, César (2009). *The need of a XXI century governance paradigm for public administrations - the specific case of Portugal*, comunicação apresentada na Conferência Anual da IASIA - International Institute of Administrative Sciences, Brasil
- Giaque, David (2003). *New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy*, *International Review of Administrative Sciences*, 69, 567-592
- Jessop, B. (2011). *Metagovernance*, in Bevir, M. (ed.), *The SAGE handbook of governance*. UK: Sage
- Kennett, Patricia (2010). *Global Perspective on Governance*, in Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York: Routledge
- Madureira, C. e Rodrigues, M. (2006). *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12, 2, 153-171
- Mozzicafreddo, Juan (2001). *Modernização da administração pública e poder político*, em Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. Salis (orgs.), *Administração e Política - Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora
- Rocha, J. A. Oliveira (2000). *Modelos de gestão Pública*. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, 1, 6-16
- Rocha, J. A. Oliveira (2002). *Papel do Estado e Administração Pública*, em *A Reinvenção da função pública*, acta geral do 3º encontro INA. Oeiras: INA Editora
- Rocha, J. A. Oliveira (2009). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras, INA Editora
- Rosenbloom, David H.; Kravhuk, Robert S. and Clerkin, Richard M. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGrawHill

Relatório do Grupo de Trabalho³

Temático “Crianças e Jovens em Risco e em Perigo”

Joana Garcia da Fonseca (coord.) (CPCJ Amadora)

Sumário Executivo

Em 2014, existiam em Portugal 73.019 crianças e jovens em situação de perigo (dados extraídos do relatório anual elaborado pela CNPCJR) e 8.470 a viver em acolhimento institucional (dados extraídos do relatório CASA). A falta de supervisão e de acompanhamento familiar e a exposição a modelos parentais desviantes remetem para dificuldades relacionadas com o sistema familiar, mas também para o contexto sociocultural e económico onde a criança vive.

Neste panorama nacional, tal como referido por Leandro, A. “(...) as situações que comprometem os Direitos Humanos da criança não podem deixar de nos preocupar e de reforçar a nossa firme determinação de, em efetiva e generalizada solidariedade, tudo fazermos para a sua superação.” (in *Relatório anual de avaliação da actividade das CPCJ*, 2014).

Objetivo Geral

Contribuir para a afirmação do sistema de proteção de criança e jovens em Portugal, enquanto modelo de governança integrada.

Objetivos Específicos

Elaborar a avaliação diagnóstica do problema complexo “crianças e jovens em risco e em perigo”, através de um mapa conceptual sistémico;

Refletir sobre hipóteses de operacionalização do sistema de proteção de crianças e jovens em Portugal, quer na esfera da reparação, quer na esfera da prevenção.

³ Grupo de Trabalho “Crianças e jovens em Risco/ Perigo” com a participação de: Ana Teresa Leal (DIAP Amadora), Ana Teresa Louro (Agrupamento de Escolas Monte da Lua/ MEC), Dynka Amorim (Ass. Bué Fixe), Filipa Domingos (CPCJ Amadora), Filipa Fonseca (Hospital Fernando Fonseca), Hermano Carmo (ISCSP), João Rafael Brites (Movimento Transformers/ Nova School of Business and Economics), Katia Almeida (Ass. Pressley Ridge), Maria João Vargas Moniz (ISPA), Maria de Fátima Duarte (CNPDPJCJ), Nazyza dos Santos (Ass. Bué Fixe), Paula Nanita (Fundação Nossa Senhora do Bom Sucesso), Pedro Vaz Santos (PIN), Susana Salgueiro (CPCJ Amadora/ MEC), Teresa Espírito Santo (CNPDPJCJ).

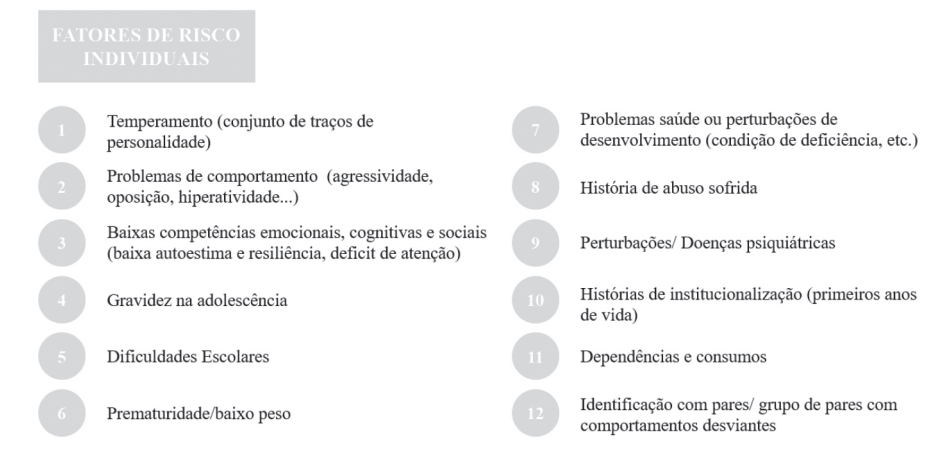
Metodologia

Ao longo de 10 sessões, foram utilizadas metodologias ativas, com recurso a técnicas de *brainstorming* e *focus groups*, para discutir ideias e construir mapas de avaliação/ diagnóstico sobre o problema complexo “crianças e jovens em risco e perigo”. Solicitou-se aos participantes que refletissem sobre os fatores que consideravam ter impacto (positivo ou negativo) na diminuição do risco e do perigo. A partir dessa reflexão, foram feitas propostas de gestão do risco e do perigo, enquadradas na legislação portuguesa sobre os direitos da criança, bem como pesquisando experiências internacionais já testadas. Os mapas de correlações e análises de redes apresentadas foram feitas com recurso ao programa Pajek.

Resultados

1º Etapa: elaboração do mapa conceptual do problema complexo

Nesta etapa, o grupo identificou os principais fatores de risco potenciadores da ocorrência de maus tratos ou de outras situações de perigo (não considerados *per si*). Tal como pode ser observado em baixo, os mesmos foram organizados em 3 categorias: 1. Fatores de Risco Individuais (da criança/jovem); 2. Fatores de Risco Familiares/Cuidadores (nesta categoria foram incluídas tendências observadas no(s) agressor(es)) e 3. Fatores de Risco Socioculturais.



FATORES DE RISCO FAMILIARES/ CUIDADORES

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 13 | Dependências e consumos | 25 | Baixa tolerância ao stress/ impulsividade/ agressividade |
| 14 | História de abuso sofrido | 26 | Conflitos conjugais/ parentais |
| 15 | Perturbações/ doenças psiquiátricas | 27 | Expectativas irrealistas face ao comportamento, capacidade e desenvolvimento da criança |
| 16 | Histórias de institucionalização | 28 | Foco nas falhas dos filhos |
| 17 | Acontecimentos stressantes/ adversos | 29 | Práticas parentais abusivas/ punitivas ou permissivas |
| 18 | Baixa coesão entre os membros | 30 | Isolamento social |
| 19 | Exposição a comportamentos violentos/ desviantes | 31 | Baixos níveis de interação e comunicação com os filhos |
| 20 | Gravidez na adolescência | 32 | Baixa frequência de comportamentos afetivos/ positivos face à criança |
| 21 | Monoparentalidade, elevado número de filhos, pais adolescentes | 33 | Dificuldades na vinculação |
| 22 | Desvalorização da escola | | |
| 23 | Ausência de limites na definição dos papéis | | |
| 24 | Desconhecimento das necessidades da criança | | |

FATORES DE RISCO SOCIOCULTURAIS

- | | | | |
|----|--|----|--|
| 34 | Desemprego/ Precariedade laboral | 40 | Respostas institucionais ineficazes |
| 35 | Crise Económica | 41 | Dificuldades económicas/ endividamento |
| 36 | Acesso livre aos media sem mediação/ supervisão | 42 | Pobreza |
| 37 | Falhas nas políticas públicas de apoio à família e criança | 43 | Falhas no planeamento urbano (guetização, isolamento) |
| 38 | Fraca valorização do estatuto da criança | 44 | Aprovação social da violência |
| 39 | Escola massificada e fechada | 45 | Baixos níveis de escolarização/ falta de oportunidades de acesso ao conhecimento |

Uma vez identificados os principais fatores de risco, os mesmos foram dispostos por categorias de acordo com a numeração em cima, tal como indicado no mapa em baixo (fig. 1).

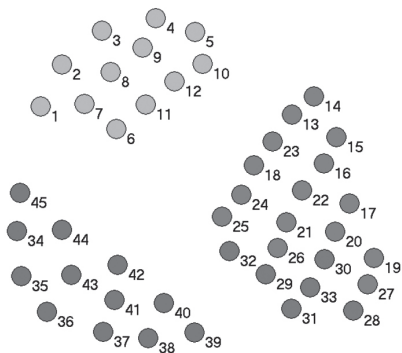


Figura 1 - Mapa com Fatores de Risco Agrupados

2ª Etapa: Estabelecimento de correlações

Nesta etapa, o grupo de trabalho desenhou as correlações mais expressivas entre fatores, fazendo uso das perspectivas, conhecimentos e experiências heterogêneas de cada um dos elementos. O mapa resultante é apresentado de seguida (fig.2).

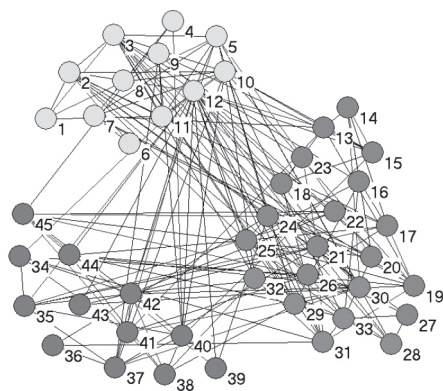


Figura 2 – Mapa de Correlações entre Fatores

Este mapa reflete claramente a visão deste grupo de trabalho relativamente ao efeito mediador que a família tem na transmissão de riscos provenientes de fatores socioculturais para a criança/jovem.

Com efeito, a densidade de ligações entre os **Fatores Individuais/Socioculturais** é muito menor do que aquela que se constata entre **Fatores Individuais/Fatores Familiares/Cuidadores** e **Fatores Socioculturais/ Fatores Familiares/Cuidadores**. Assim, por exemplo, o efeito que o desemprego ou crise económica tem na criança/jovem pode, muito provavelmente, ser amenizado através da existência de uma família protetora, que consiga por em acção as suas “forças”.

3ª Etapa: Análise de redes

Por fim, de forma a podermos retirar conclusões a partir dos fatores e ligações identificados foi usado o algoritmo Kamada-Kaway. Este algoritmo reorganiza a rede de forma a minimizar a distância que todos os vértices têm entre si e os cruzamentos entre linhas (que representam as correlações entre fatores). Assim, quanto mais ligados estão os fatores, mais juntos aparecem e quanto menos ligados, maior é a distância entre eles. No centro da rede, aparecem os fatores que estão mais correlacionados com todos os outros fatores.

Assim, embora estejamos a falar de correlação e não de relações de causalidade, estes fatores que aparecem no centro da rede, na perspetiva de análise de redes, podem ser identificados como fatores críticos (bandeira vermelha) pela frequência com que surgem associados com todos os outros fatores. Este processo de análise é apresentado no mapa em baixo (fig. 3).

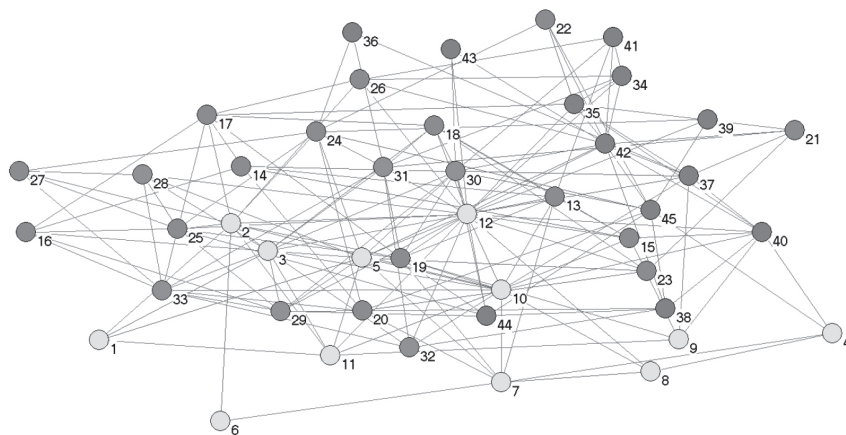


Figura 3 - Mapa de Rede usando o Algoritmo Kamada-Kaway

4ª Etapa: Conclusões da Análise

- Os **Fatores Socioculturais** aparecem concentrados na mesma área da rede. Este cenário é indicativo de que estão fortemente relacionados entre si e de que se potenciam mutuamente. Por exemplo, a Crise Económica agrava o Desemprego/ Precariedade Laboral, que, por sua vez, agrava a situação de Pobreza, que conduz a Dificuldades Económicas/ Endividamento, etc.

- Entre os **Fatores Socioculturais** e os **Fatores Individuais**, encontra-se uma camada de **Fatores Familiares/Cuidadores** que fazem a mediação da transmissão de risco/perigo da sociedade para a criança/jovem. Estes fatores mediadores são: conflitos conjugais/parentais; baixa coesão entre os membros; dependências e consumos dos cuidadores; perturbações/doenças psiquiátricas dos cuidadores; ausência de limites na definição dos papéis; monoparentalidade; elevado número de filhos; pais adolescentes; desvalorização da escola.
- Os **Fatores de Risco Individuais** mais centrais (leia-se críticos) na rede são: identificação com pares/grupos de pares com comportamentos desviantes; histórias de institucionalização (primeiros anos de vida da criança) e dificuldades escolares.
- Os **Fatores de Risco Familiares/Cuidadores** mais centrais na rede são: isolamento social; exposição a comportamentos violentos/desviantes; baixos níveis de interação e comunicação com os filhos; baixa coesão entre os membros e dependências e consumos.
- Os **Fatores de Risco Socioculturais** são menos centrais na rede porque, apesar de serem muito importantes, o seu efeito na criança/jovem é mediado pelos fatores familiares. Assim, qualquer política de proteção de crianças e jovens em risco não deve ser feita sem valorização do contexto familiar.
- Por fim, é ainda importante sublinhar outros fatores com efeito mediador e que, por isso, podem ser considerados especialmente importantes. Dentro desses fatores contam-se: aprovação social da violência (transmite riscos socioculturais para riscos familiares e individuais); gravidez na adolescência (transmite riscos socioculturais para riscos individuais).

Em resultado desta análise, Ana Teresa Louro apresentou de seguida as diversas propostas identificadas pelo grupo de trabalho, a saber:

- Criação do “Observatório Nacional dos Direitos da Criança”;
- Criação da figura do Provedor da Criança e do Jovem;
- Concretização de medidas que traduzam uma aposta clara na intervenção precoce (0-6 anos), concretizadas em rastreios pré-natais e pós natais, redução da taxa de cesarianas, formação ao nível da educação sexual e reprodutiva, bem como ao nível da vinculação/parentalidade positiva;
- Ainda ao nível da primeira infância, generalização dos rastreios de saúde infantil nomeadamente nas áreas da visão, audição, cardiologia, saúde oral e desenvolvimento;
- Melhoria das políticas de apoio ao exercício pleno da parentalidade e conciliação do trabalho com as exigências da mesma (licenças parentais mais alargadas/ alargamento da rede de respostas ao nível da 1ª infância, apoio à amamentação, ...);
- Constituição de equipas de proximidade para apoio às famílias no planeamento familiar, vigilância da gravidez e pós parto e exercício da parentalidade;
- Apoio à criação de redes de suporte interfamílias (ex: projecto australiano *Family by Family*);
- Em contexto escolar, aplicação de modelos de intervenção integrados, traduzidos na criação de Núcleos Escolares de Apoio à Criança e ao Jovem (NEACJ), com equipas multidisciplinares, que incluam parceiros das diferentes áreas com impacto no bem estar e segurança da criança e do jovem, replicando uma medida já existente na saúde;
- Inclusão de um plano de promoção dos Direitos da Criança no projeto educativo de cada

escola/agrupamento escolar (desenvolvimento de programas sobre empatia, resiliência, solidariedade, autonomia, cidadania digital...);

- Promover alterações nos currículos escolares que incluam a área da promoção das competências pessoais e sociais, as áreas artísticas, desportivas e o “aprender fazendo”;
- Integração de pessoas que foram sinalizadas no sistema de proteção, como consultoras nas CPCJ;
- Criação de “Selo de Qualidade” para serviços, instituições e profissionais;
- Atendendo aos fatores de risco ligados às questões da saúde mental, aumento de respostas integradas e orientadas para a comunidade, nomeadamente o aumento da contratação de psicólogos quer nos estabelecimentos de saúde quer de educação;
- Tendo em vista a promoção de uma participação cívica por parte dos jovens, criação de uma bolsa de oportunidades a que os jovens possam candidatar-se para o desenvolvimento de projetos de intervenção comunitária;
- Ao nível da reparação, e porque sabemos que bons sistemas de reparação geram sistemas de proteção mais eficazes, condições para a concretização do modelo de acolhimento familiar, em alternativa ao modelo de acolhimento em instituição;
- Porque a violência doméstica é uma realidade preocupante e que atinge grande número de crianças e jovens, obrigatoriedade de frequência de programas de intervenção dirigidos aos agressores, de modo a prevenir reincidências;

O esquema que se segue sintetiza as propostas apresentadas:

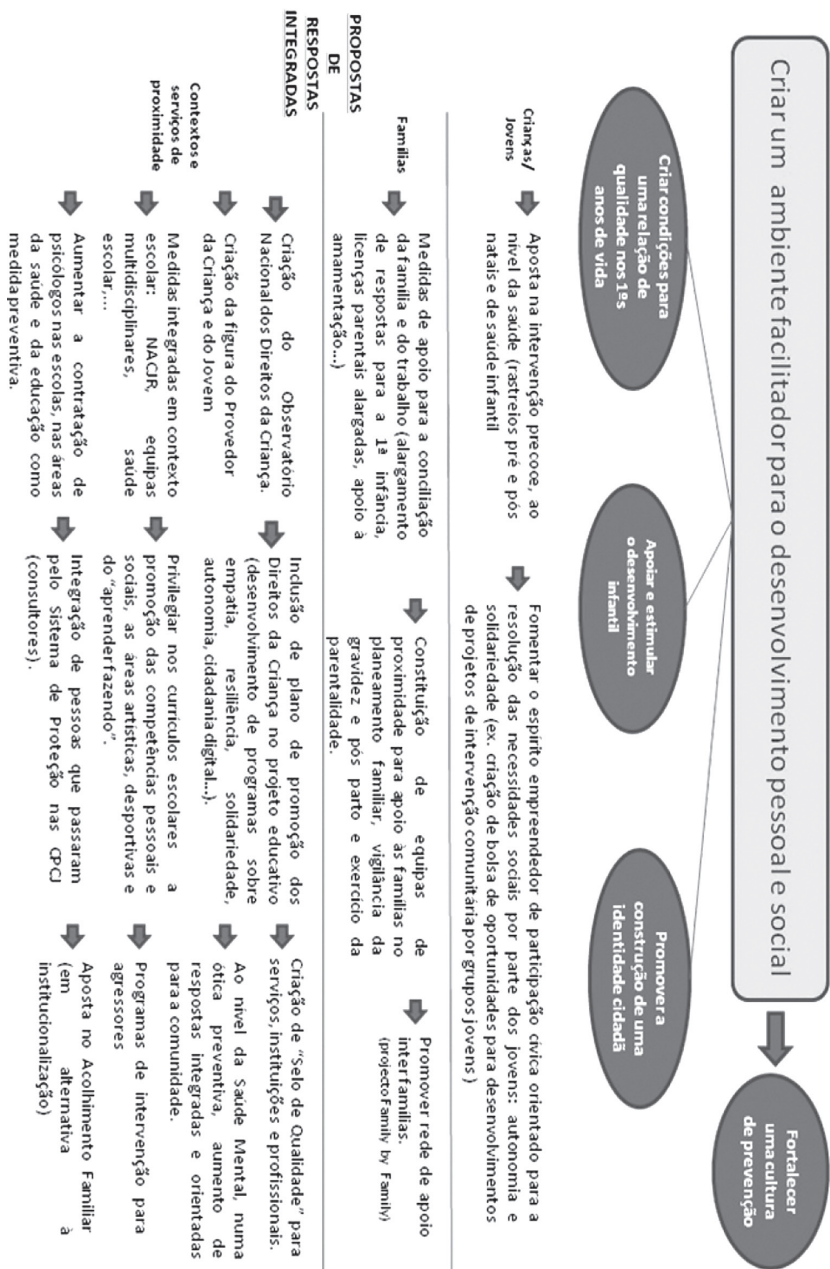


Figura 4 - Mapa de Propostas

Com base nas propostas descritas anteriormente, Ana Teresa Louro apresentou finalmente a discussão crítica dos resultados à luz da aplicação de soluções de governança integrada. As propostas apresentadas, assentam no pressuposto de que devemos apostar num sistema de prevenção/gestão do risco e foram inspiradas em experiências internacionais já testadas:

1. Selo Protetor - A proposta de atribuição de um *Selo Protetor* visa certificar as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ) e os profissionais e/ou voluntários que nelas trabalhem. Inspira-se no modelo australiano *The Blue Card System*⁴ e implica que as instituições possuam um Sistema de Gestão do Risco (SGR).

Como requisitos mínimos para a candidatura ao Selo Protetor, destaca-se:

- a existência de equipa e/ou responsável pela coordenação do SGR (Sistema de Gestão do Risco), sendo que, no caso da Educação e Saúde, esta equipa se constitui como NACJR (Núcleo de Apoio à Criança e Jovem em Risco);
- um Código de Conduta referente à interação com a Criança que explicita, de forma clara, junto dos *stakeholders* e da comunidade os valores e os comportamentos a adotar no contacto com as crianças;
- uma Declaração de Compromisso que enuncie os diferentes compromissos que a entidade assume relativamente à proteção da criança e promoção dos seus direitos, com vista à sua segurança e bem-estar;
- procedimentos específicos para recrutamento/seleção e formação dos profissionais e voluntários que interagem com a criança (verificação de episódios passados de maus tratos ou condenações);
- um plano estratégico de prevenção dos Maus Tratos;
- um plano interno de Comunicação e Apoio, que permita que os referenciais sejam conhecidos pelos *stakeholders* e implementados por todos aqueles que contactam com crianças;
- um plano de gestão do risco em atividades de alto risco ou em eventos/momentos especiais (efemérides, saídas, transportes, festas, acidentes, etc.);
- políticas e procedimentos para sinalizar e lidar com as situações de maus tratos detetadas, respeitando princípios como a confidencialidade, a rapidez na resposta e a segurança e proteção imediata da criança;
- um plano estratégico de comunicação e colaboração com a rede social e outras entidades ou serviços, numa lógica de integração.

⁴ BLUE CARD SYSTEM (<https://www.bluecard.qld.gov.au>) – Criado pelo governo do estado de Queensland, na Austrália. O propósito é o de contribuir para a criação de um ambiente protetor para as crianças e jovens que beneficiam de serviços e/ou participam em atividades essenciais para o seu desenvolvimento, integração ou bem-estar, tais como a Educação, a Saúde, o Desporto e as actividades culturais. Aplica-se quer aos profissionais quer aos voluntários ou estudantes estagiários, bem como às instituições que lidam com crianças. O sistema compreende três partes distintas mas interligadas que consideram os riscos do passado, do presente e do futuro: o sistema determina a elegibilidade de um profissional, estagiário ou voluntário para trabalhar com crianças; monitoriza os detentores do bluecard; impõe às organizações que fornecem serviços relativos à infância ou juventude que implementem estratégias de gestão do risco e que as revejam anualmente.

2. Municípios Protetores - A proposta de governação integrada *Municípios Protetores* inspira-se em experiências internacionais no âmbito da proteção e promoção dos direitos da criança, como o projeto *The City of Children*⁵, do *National Council of Research (Institute of Cognitive Sciences and Technologies de Roma)* e a estratégia *Cidades Amigas das Crianças*⁶, da UNICEF.

Partindo do pressuposto de que os ambientes seguros e protetores requerem um planeamento estratégico e sistémico, uma postura de compromisso e constante monitorização, a proposta do Selo Protetor surge como um caminho possível rumo a uma maior consciência do risco por parte das organizações que lidam com crianças e jovens, de forma a que se traduza numa estratégia integrada mais eficiente e eficaz para o gerir e prevenir. O propósito desta estratégia seria o de assegurar que as organizações implementassem políticas e procedimentos adequados que permitissem prevenir, identificar e minimizar o risco. O sistema de certificação das entidades candidatas far-se-ia, preferencialmente, através de um consórcio interinstitucional, que, como entidade independente, validaria o Código de Conduta da entidade e restantes referenciais do seu SGR.

À semelhança das experiências internacionais nas quais se inspira, o modelo dos Municípios Protetores representa mais uma proposta suscetível de contribuir para a criação de respostas verdadeiramente integradas, participativas e colaborativas para o problema social complexo das crianças e jovens em risco e perigo. Partindo da criação de redes e parcerias locais entre diversas entidades públicas, privadas e da sociedade civil, visa promover um ambiente e uma cultura de proteção da criança e do jovem e de prevenção do risco e perigo nos diferentes territórios. Entendemos, assim, por Município Protetor um território no qual a comunidade, as autoridades, as instituições e os cidadãos colocam no topo da sua agenda as necessidades e interesses da criança, promovendo os seus direitos, protegendo-a do risco e do perigo, criando condições para o seu desenvolvimento pessoal e integração social, numa lógica de autonomia, responsabilidade e participação.

⁵ THE CITY OF CHILDREN (<http://www.lacittadeibambini.org>) - Iniciado na cidade italiana de Fano, em 1991 e atualmente sediado em Roma. O principal objetivo do projecto é o de contrariar a tendência generalizada de, nas cidades modernas, se dar primazia aos cidadãos adultos e produtivos, tomando as suas necessidades como prioridade económica e administrativa, condicionando as decisões políticas estruturais e funcionais no âmbito do urbanismo às mesmas e assim criando dificuldades à saúde e segurança de todos os cidadãos, sobretudo à dos mais vulneráveis, entre os quais se contam as crianças. O projeto, que se constitui como uma rede internacional de cidades italianas, espanholas e argentinas, procura contribuir, através da experimentação, do estudo e da partilha de conhecimento, para uma nova filosofia de governação das cidades, tomando as necessidades de todos os cidadãos, inclusive as crianças, como referência para o seu desenvolvimento e para o desenho e adopção das medidas que afetam a vida dos que nelas vivem, circulam, estudam ou trabalham (ao nível da mobilidade, por exemplo), envolvendo-os na construção e preservação de uma cidade melhor para todos, de forma a que, possam viver a cidade de forma autónoma, segura e participativa.

⁶ CIDADES AMIGAS DAS CRIANÇAS (<http://childfriendlycities.org>) - Lançada pela UNICEF em 1996, a iniciativa visa guiar as cidades, municípios e sistemas de governação local no sentido da inclusão dos direitos das crianças como um elemento-chave das suas políticas, metas, programas e estruturas. Tomando como pressuposto que o principal indicador de um habitat saudável, de uma sociedade democrática e da boa governação é o bem-estar das crianças, o movimento CFC (Child Friendly Cities) mobilizou um vasto leque de parceiros, entre os quais se contam autoridades locais, estruturas governamentais, autarquias, agências nacionais e internacionais, especialistas e instituições académicas, empresas, media e organizações da sociedade civil (tais como ONGs, organizações de base comunitária e grupos de crianças e jovens). Uma Cidade Amiga das Crianças consubstancia a Convenção dos Direitos das Crianças de 1989 a nível local, o que significa que esses mesmos direitos estão refletidos nas políticas, leis e programas adotados.

Como critérios de avaliação do grau de proteção de um município relativamente às crianças e jovens, poderemos ter:

- o rácio de instituições locais nas áreas da Educação, Saúde, Segurança (bem como entidades com competência em matéria de infância e juventude ou que lidem com crianças na sua atividade) certificadas com o Selo de Proteção;
- a capacidade do território de gerar respostas sociais colaborativas e participadas, através da criação ou dinamização de parcerias e redes intersetoriais, multinível e/ou multidisciplinares, cujo objetivo/missão seja o de criar, de forma integrada, um ambiente protetor da criança e/ou promotor dos seus direitos nas suas múltiplas vertentes, desde a gestão do espaço público, à segurança, à mobilidade, à promoção de competências emocionais, cognitivas e sociais (resiliência, autonomia, responsabilidade, entre outras), à dinamização sociocomunitária, à inclusão, à capacitação das famílias e cuidadores, ao reforço da rede social de apoio⁷, à participação cívica e/ou solidária das crianças na vida da comunidade.

A figura 5 apresenta de forma esquemática a proposta final apresentada:

Modelo integrado de prevenção: gestão do Risco

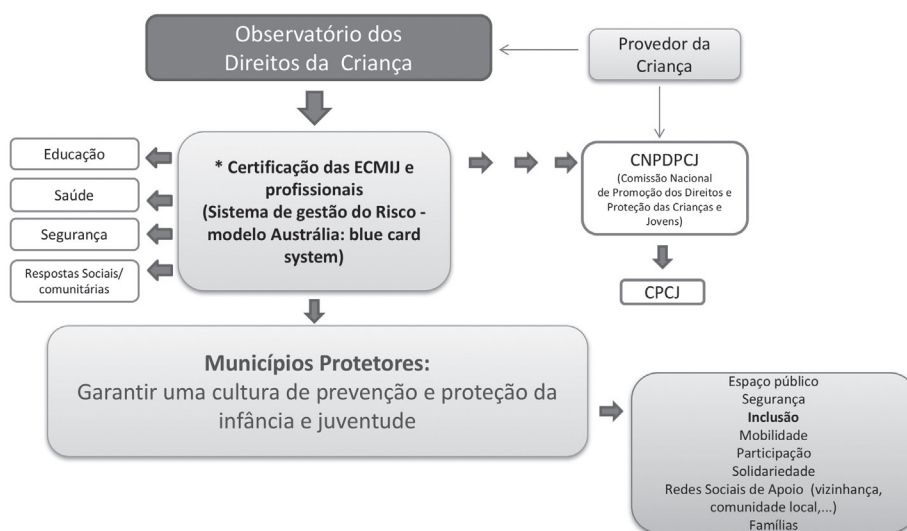


Figura 5 - Mapa de Proposta Respostas Integradas

⁷ FAMILY BY FAMILY (<http://familybyfamily.org.au>) - a título de exemplo desta tentativa de reforço da rede social de apoio e de empowerment das famílias, refira-se o programa Family by Family, criado pelo Australian Centre For Social Innovation, e que se constitui como uma rede de famílias baseada na interajuda, na experiência e na resiliência existente nas comunidades. O Centro identifica e acompanha, através de coaching, famílias que passaram por tempos difíceis e conseguiram superá-las (sharing families), aproxima-as de outras que desejam uma mudança nas suas vidas (seeking families) e, com base na partilha, na colaboração e na troca de experiências e conhecimentos, apoia-as num processo conjunto de crescimento e mudança.

Síntese sobre os contributos dos comentadores e participantes no debate

- Os comentadores evidenciaram a pertinência do trabalho desenvolvido pelo Fórum GovInt na área das crianças e jovens em risco/ perigo;
- Álvaro Laborinho Lúcio sublinhou a importância de olharmos para cada criança como única, advertindo para o perigo de generalizações, possíveis de ser sugeridas pela leitura de mapas conceptuais;
- José Ornelas sugeriu o aprofundamento na análise dos fatores apresentados no mapa conceptual, designadamente nas correlações entre os fatores individuais e socioculturais. No que concerne às propostas apresentadas, sublinhou a importância de serem criadas respostas alternativas ao acolhimento institucional, designadamente a um nível mais precoce, como seja o caso das crianças até aos três anos de idade (pelo menos), bem como a importância de serem promovidos programas para a desinstitucionalização das crianças e jovens, que impliquem um trabalho sistémico com as famílias. Alertou ainda para o problema da medicalização, acreditando que este tema deveria ser alvo de análise aprofundada e de tomada de medidas, à luz da Convenção dos Direitos da Criança. Reforçou ainda a necessidade de serem desenvolvidos programas de prevenção da violência, nomeadamente em contexto escolar;
- Ana Gomes referiu que o trabalho sistémico apresentado demonstrou que é possível um olhar holístico sem causalidades, mas com coincidências: “Crianças, equipas, famílias e cultura organizacional têm que jogar juntos”. Enfatizou que é na relação que se joga a mudança e se promovem novas trajetórias de vida;
- Johnson Semedo, no mesmo sentido, afirmou que a delinquência significa falta de link, de ligação afetiva, de ligação à sua família. Reforçou que a sua abordagem se centra na criança, atendendo às suas características e que é com base na compreensão da sua individualidade que é possível promover a mudança. Alertou para o impacto do sistema educativo nos percursos de vida das crianças e jovens e valorizou as respostas do ensino vocacional como uma boa saída. Baseado na sua experiência pessoal, afirmou que todas as crianças e jovens têm potencial de mudança e que esta depende de uma transformação interna e de um querer que deve ser sentido pelo próprio. Apontou o desporto como uma ótima ferramenta para a promoção da auto-estima nas crianças e jovens;
- Hermano Carmo trouxe o tema das neurociências para o debate, referindo que muitas vezes se continuam a dicotomizar perspetivas - razão versus emoção – e que o desenvolvimento de programas de prevenção deve atender às duas componentes. Além disso, sublinhou que o interventor social deve ser capaz de gerir habilmente estas duas componentes, em si próprio e na relação com os outros;
- Alertou para o facto da desinstitucionalização constituir um processo complexo, pelo que será necessário garantir primeiro uma rede comunitária que esteja preparada para a (re) integração da criança com a família;
- Lucília Gago sintetizando as sugestões e comentários, apresentou ainda a ideia de que seria importante a criação de um Ministério da Criança, Jovem e Família, para garantir a governação integrada na área da promoção dos direitos e proteção da criança.

Considerações Finais

Defender os Direitos Humanos da criança, implica conhecer as suas necessidades e compreender a condição subjetiva da sua existência. Teremos, neste processo de proximidade à sua Pessoa, muito mais partidas do que chegadas, muito mais perguntas do que respostas.

Assim, a compreensão da realidade de cada criança, respeitará o seu superior interesse, se soubermos quem ela É e, nessa justa tentativa (porque devemos à criança o melhor de nós), toda a intervenção deverá desenvolver-se de forma dinâmica e à sua medida, porque nenhuma vida se repete.

Neste sentido, no processo avaliativo de cada situação de perigo na criança é necessária a identificação dos fatores de risco e dos fatores de proteção, sendo imperativo que a intervenção se inspire em modelos sistémicos, capazes de integrar as várias dimensões que a influenciam, como sejam as suas necessidades de desenvolvimento (e.g. ao nível da saúde, educação, relacionamento familiar e social), as competências parentais (e.g. ao nível dos cuidados básicos, estimulação, estabelecimento de regras e limites) e os fatores familiares ecológicos (e.g. história e funcionamento familiar, integração social da família, recursos comunitários).

Confirmando a complexidade do problema dos maus tratos infantis, cumpre não esquecer que existem fatores de risco que, não raras vezes, atuam reciprocamente, o que determina a necessidade da abordagem multidisciplinar e intersectorial no domínio da promoção e proteção dos direitos das crianças e dos jovens.

A sugestão de Joana Marques Vidal, quanto à necessidade de aprofundamento do tema na área da justiça, afigura-se da maior importância para a melhoria do Sistema de Promoção e Proteção à Infância e Juventude. Nesta matéria, será premente olhar para o problema da vitimização secundária da criança ou do jovem que sofreu abuso sexual, quando revive a situação do trauma através dos sucessivos depoimentos com diferentes profissionais, incluindo durante a sua inquirição no processo judicial.

Será ainda oportuno realçar que, na abordagem de problemas complexos, a elaboração de mapas conceptuais constituiu apenas uma possibilidade de ilustração do fenómeno. No caso concreto do trabalho realizado, esta ferramenta de análise atendeu única e exclusivamente à experiência e visão do grupo participante, não devendo sugerir uma leitura linear ou ser interpretado como uma solução universal/estandarizada para a compreensão dos maus tratos infantis. Tratou-se de um exercício experimental, sobretudo potenciador da partilha de experiências e da reflexão conjunta, para chegar à fase final deste trabalho: apresentar propostas de governança integrada.

As soluções apresentadas, designadamente inscritas nas duas propostas finais - atribuição do **Selo Protetor** e modelo dos **Municípios Protetores** -, traduzem uma estratégia integrada que aposta simultaneamente na gestão e na prevenção do risco e do perigo, numa ótica de construção (coletiva) de uma rede protetora dos direitos da criança e do jovem.

Acreditamos que, tanto os requisitos para a candidatura ao Selo Protetor, como os critérios de obtenção de Municípios Protetores, se enquadram no espírito da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, sendo, por isso, suscetíveis de concretizar.

Relatório do Grupo de Trabalho Temático “Desemprego Jovem”

Vítor Moura Pinheiro (coord.) (Garantia Jovem)

Introdução

Consensualmente o desemprego é um problema social complexo. Podemos olhá-lo pela vertente económica, social ou até política, mas, em qualquer destes prismas seguramente concordaremos com a sua complexidade. Dentro do agregado de desempregados, alguns grupos mais específicos tornam a questão ainda mais particular, como é o caso do desemprego jovem ou do desemprego de longa duração. No que ao primeiro diz respeito, a juventude é o futuro de qualquer geração e a sua empregabilidade assenta nos pilares do equilíbrio geracional que todos desejamos. O desemprego de jovens é grave, e o desemprego dos jovens menos qualificados agrava ainda mais a questão. Sendo certo que a lógica e a generalidade dos estudos apontam para que jovens mais qualificados tenham tempos de permanência no desemprego menores, esta regra poderá não ser assim tão linear. Podemos até questionar, afinal, nos dias que correm, o que é ser “qualificado”? O que dizer dos jovens “qualificados” que não encontram espaço no mercado de trabalho? É sem dúvida, uma questão que entronca em vários domínios: a educação, a economia, a família.

No contexto descrito, o grupo de trabalho Desemprego Jovem procurou refletir sobre as várias dinâmicas do tema numa altura em que o desemprego jovem, em Portugal e na Europa, atingiu níveis muito elevados, no início de 2013.

Este documento procura fazer uma síntese dos objetivos, metodologia e resultados deste grupo de trabalho procurando não ser um documento demasiadamente exaustivo.

Uma nota breve mas sentida a todos os que participaram neste grupo de trabalho, a maioria dos quais referidos no mesmo, pela disponibilidade, pelos ensinamentos, pelas partilhas. Eu fui um mero agregador de visões e um aprendiz, durante estes dois anos, do muito que se faz no terreno para combater este problema, todos os dias.

Objetivos

O Fórum para a Governança Integrada (GovInt) é uma rede colaborativa e informal de instituições públicas e privadas que entenderam cooperar para a reflexão e a ação no âmbito da resolução de problemas sociais complexos através de modelos de governança integrada, que permitam maior eficácia e eficiência.

Há hoje, nas sociedades contemporâneas, um conjunto de problemas complexos (*wicked problems*), como o desemprego jovem, desemprego de longa duração, a pobreza extrema, os maus-tratos a crianças e jovens, o isolamento dos idosos, os territórios vulneráveis, ou, noutra esfera as ameaças à se-

gurança nacional, as alterações climáticas ou a gestão das cidades. Estes problemas persistem perante a dificuldade das instituições públicas e privadas se concertarem em torno de respostas adequadas.

Diálogo, partilha, confiança, cooperação, coordenação, liderança colaborativa, participação, integração, qualidade e avaliação são fatores críticos de sucesso para pensar estrategicamente os problemas sociais complexos de forma sistémica. Assim será possível construir estratégias comuns, redesenhando os processos com que habitualmente aqueles problemas são abordados e definindo objetivos comuns que sejam socialmente alcançáveis.

Nesta linha, os objetivos deste grupo de trabalho foram os de, primordialmente, refletir sobre os vários prismas, acerca deste problema social complexo, e avaliar soluções à luz de aplicação de soluções de governação integrada. Não procuramos estabilizar um conceito matemático e balizado de “problema social complexo” pois é consensualmente aceite que esse conceito não existe de forma definitiva. Também não se procurou encontrar uma solução única pois não existe uma solução única mas sim um conjunto de atividades que conjugadas ou interligadas podem ajudar a minimizar os problemas. Um dos fatores a considerar nesta matéria é o de, não raras vezes, o problema social complexo ser visto como de tal forma complexo que não vale a pena procurar uma solução. Este ponto é pertinente pois essa reação pode gerar afastamento do problema o que ainda piora as coisas. De realçar ainda a importância da atitude e da disponibilidade para implementar sistemas de monitorização e acompanhamento e, dessa forma, medir o impacto das medidas por nós previamente interpretadas como pertinentes ao campo das soluções.

Metodologia

Ao longo destes dois anos de participação no Fórum de Governação Integrada, como coordenador do grupo de trabalho Desemprego Jovem procurei envolver a generalidade dos atores que se confrontam diariamente com este problema.

- **Assim, estiveram envolvidas nestas atividades do grupo:**
- Instituições que têm como missão a operacionalização de políticas públicas que foram desenhadas para combater o desemprego jovem;
- Instituições representativas da juventude;
- Instituições com responsabilidade nas áreas da qualificação e educação;
- Instituições não-governamentais e associações que têm projetos neste domínio;
- Instituições vocacionadas para a investigação;
- Instituições empregadoras (empresas e associações representativas de empregadores);
- Jovens desempregados;

Ao longo dos vários encontros de trabalho e *workshops*, que ocorreram em 2014 e 2015, foi sempre pedido aos participantes uma reflexão sobre a sua visão do problema e formas inovadoras e enquadradas na lógica da governação integrada que pudessem ser implementadas. No fundo, a lógica foi a de refletir sobre o problema procurando conhecê-lo nas suas várias amplitudes com quem se confronta com ele todos os dias ou, pelo menos, de forma frequente.

Questões como evitar vs resolver. Identificadas algumas das causas agravadoras do problema podemos trabalhar na sua origem como fator preventivo. Veja-se o exemplo do abandono escolar precoce. Aqui, permitam-me salientar, como bom exemplo, o trabalho desenvolvido pela **EPIS** – Empresários pela Inclusão Social, que tem tido um resultado notável de colaboração com escolas e centros de formação, acompanhando alunos e formandos e prevenindo o abandono escolar precoce.

Questões como testar experiências piloto, calibrar, avaliar e ponderar dar escala para maior abrangência territorial. Veja-se o exemplo de “**O nosso Km2**” que tem como promotores a Fundação Calouste Gulbenkian e a Câmara Municipal de Lisboa (com um conjunto vasto de parceiros) e que visa trabalhar aspetos relacionados com desemprego jovem e feminino, idosos isolados e Interculturalidade e intergeracionalidade, num determinado km2 em Lisboa (zona das avenidas novas).

Em suma a metodologia utilizada por este grupo de trabalho foi a de todos os elementos se saírem mais enriquecidos com os contributos de todos e com base nessa experiência trabalhar e apontar caminhos que prossigam soluções de governança integrada.

Resultados

Entendemos importante para perceber melhor uma parte do problema (especificamente a do desemprego jovem não qualificado) e numa colaboração com um grupo de investigadores do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa liderados pela Prof.^a Doutora Maria Manuel Vieira que também é coordenadora do **Observatório Permanente da Juventude**, foi elaborado um “**mapeamento do problema**” e do qual podemos destacar como principais conclusões:

- Os jovens que não completaram o 12º ano de escolaridade (escolaridade obrigatória), com maior incidência nalguns grupos da população.
- Encaminhamento precoce para vias profissionalizantes.

A - Do lado do sistema formal de ensino e da formação

Causas identificadas (jovens-alunos):

- Dificil relação com as normas escolares (nº de faltas, de processos disciplinares)
- Desinteresse pela aprendizagem na forma escolar de educação (formato escolar prevalente desadequado à população jovem)
- Falta de sentido da escolaridade para o seu futuro («sentimento de inutilidade» dos saberes e das aprendizagens escolares)
- Descrença nas próprias capacidades (autoimagem negativa)
- Sentimento de exclusão relativa (“excluídos do interior”)

Causas identificadas (instituição):

- Excessiva formalização dos sistemas educativos e de formação com forte prevalência nos resultados e nos exames,
- Escolas TEIP pressionados pelos números e pela lógica de demonstração da eficácia dos seus resultados (sucesso escolar)
- Identificação habitual dos perfis de alunos em risco - os que são mais salientes nas suas disrupções, mas faltam os perfis silenciosos de alunos em risco
- Resposta tradicional para os jovens com baixa qualificação é “mais” qualificação, ou seja, mais escola

B - Do lado do emprego

- Desemprego associa-se a uma clara compressão do mercado de trabalho
- Discurso da responsabilização dos jovens pelo seu desemprego, (alegada falta de formação) e que tem como resposta habitual mais formação deve ser questionado
- As soluções de “empreendedorismo”, desgarradas da análise dos contextos sociais e económicos em que alguns jovens vivem revelam-se desadequadas.
- Algumas ocupações não tradicionais e não credencializadas, que decorrem das culturas juvenis e das práticas de lazer exercitadas, estão a ser equacionadas por alguns jovens como eventual meio de vida

Propostas de intervenção:

Melhorar a educação formal, dar mais sentido às aprendizagens

- Apostar na qualidade do ensino profissionalizante, com forte componente prática em ambiente de trabalho; mas um ensino que parta da iniciativa e das necessidades de cada comunidade, e que envolva os jovens
- Diversificar mais as ofertas formativas que venham ao encontro das expectativas dos jovens (novas áreas de profissionalização)
- Envolvimento ativo dos jovens: Utilização de pedagogias ativas com intervenção dos próprios jovens alunos na definição de programas e com responsabilização na definição de regras e normas escolares
- Tirar lições dos programas de educação não formal (valorização e reconhecimento de saberes experienciais, que decorrem de interesses dos formandos; utilização preferencial de pedagogia assente em métodos biográficos e de auto-descoberta apoiada; recurso às TIC)

Prevenção/Singularização da intervenção/ Importância dos Mediadores

- Fazer screening global, pois todos os perfis de risco (dos mais salientes aos mais silenciosos) são importantes para a intervenção
- Intervenção ao nível da capacitação pessoal e social (trabalhar competências), centrada no indivíduo, antes da intervenção para a aprendizagem - jovens com identidade deteriorada ; reconhecimento das qualidades do indivíduo (jovem), que está para além do aluno (e das suas qualidades meramente escolares)
- Mobilização, através da mediação e tutoria, de aprendizagens informais e não formais que introduzam na escola outros sentidos para a aprendizagem
- Trabalhar em parceria: melhorar a coordenação/ articulação da escola com a comunidade – ONGs, autarquias, etc – pode favorecer outro tipo de inserções para estes jovens
- Importância dos mediadores (ex. comunidade cigana): mediadores para apoio na área escolar, no acesso ao MT, no acesso a equipamentos e serviços públicos, etc.

Do lado do emprego

- Mais emprego, eventualmente apoiado em mais políticas de promoção do emprego, resolveria problema do desemprego jovem não qualificado (NEEFs portugueses pouca % inativos, muita % de desempregados)
- Pluralidade de ofertas e de modalidades formativas pode promover, nos jovens, a saída da sua “zona de conforto” (formações associadas a áreas profissionais mais tradicionais) com a aposta em novas áreas profissionais (projetos e concretizações não equacionadas anteriormente)
- Importância do foco na prevenção, estimulando-se o surgimento de políticas integradas inclusivas e estruturantes (na área social, da educação/formação, do emprego) que permitam a promoção de emprego de qualidade e da respetiva empregabilidade dos jovens.

Após este “mapeamento do problema” organizou-se uma sessão de trabalho com representantes e responsáveis de instituições⁸ que todos os dias trabalham de forma mais direta ou menos direta com jovens desempregados. Foram apresentadas as conclusões do “mapeamento do problema” e, numa segunda parte, discutiu-se com contributos de todos.

⁸ Associação Nacional dos Jovens Empresários, a Tese – Associação para o Desenvolvimento, o Programa Escolhas, O Conselho Nacional de Juventude, A Fundação da Juventude, A Federação Nacional das Associações Juvenis, o CDI – Comité para a Democratização da Informática, a CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, a PEEP - Plataforma para a Educação do Empreendedorismo em Portugal, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, o Instituto Português do Desporto e Juventude, a ANQEP - Agência Nacional Qualificação e Ensino Profissional, a Sair da Casca - consultoria em desenvolvimento sustentável e responsabilidade social, entre outros.

Podemos ainda identificar outras preocupações e caminhos que fazem parte deste problema social complexo e sinalizadas pelos vários participantes do grupo de trabalho:

- Ficou patente em praticamente todas as intervenções a **importância das qualificações escolares e profissionais**, e na ideia que é importante passar essa mensagem aos jovens que, muitas vezes descontextualizados e menos informados, reconhecem que não vale a pena estudar mais.
- A importância, cada vez mais, das **competências sociais e transversais** (*soft skills*), cada vez mais valorizadas pelo mercado de trabalho numa era de polivalência e necessidade constante de adaptação à mudança.
- O **desajuste entre a oferta e a procura no mercado de trabalho**, e para o qual é dado relevo dado à necessidade de reforço de processos de informação e orientação que possibilite informação aos jovens sobre as profissões, como se lhes acede, que oportunidades proporcionam, matérias em constante mutação e, conseqüentemente, a necessitar de atualização.
- O **empreendedorismo** é sempre um tema que tem, não obstante as diferentes visões, tratamento quando se fala de desemprego jovem. No sentido mais tradicional de criação do próprio emprego, ou no sentido mais de empreender na atitude fazendo diferente e melhor de forma contínua, independentemente da nossa posição.
- Nos processos de **transição dos percursos educativos e ou formativos** para o mercado de trabalho foi ainda referida a importância dos “**mediadores**” numa perspetiva de acompanhamento individualizado dos jovens. Isto relaciona-se com a questão do acompanhamento de proximidade, que também foi mencionado, como relevante para obter mais sucesso.
- A **questão geográfica** também mereceu uma referência: os jovens por vezes têm de tentar sair da sua “zona de conforto” e isso, às vezes, significa procurar oportunidades noutras regiões. É importante cruzar, aqui, o tema da mobilidade com outras matérias como a habitação.

Discussão crítica dos resultados à luz da aplicação de soluções de governação integrada a questões complexas

A fórmula de resolução de problemas sociais complexos é desconhecida porque... simplesmente não existe. E quando se procura uma única forma de os resolver rapidamente nos sentiremos a caminhar por terrenos de frustração. Assim, devemos trabalhar com mente aberta a várias soluções possíveis e consciencializar que umas até podem resultar em determinados territórios mais do que noutros.

Seguem-se algumas das reflexões e caminhos apontados pelos participantes do grupo de trabalho:

- O desemprego jovem é um problema que, além de complexo, toca em diversos aspetos colaterais mas que assumem uma relevante importância na vida dos jovens. Assim, é importante fazer referência ao trabalho que tem vindo a ser promovido por vários parceiros, nomeadamente pela FNAJ – Federação Nacional das Associações Juvenis, de colaborar

para o reconhecimento do “**técnico de juventude**” (*youth worker*) que, à semelhança de outros países, é um especialista em trabalhar com jovens em vários domínios.

- No que concerne às vertentes mais informativas, a vasta rede de associações juvenis pelo país pode ser um importante aliado das instituições públicas pois o fator jovens a falar com jovens é preponderante. Aqui de realçar ainda o fator “confiança” e o fator “linguagem”. É mais fácil jovens confiarem em jovens e falarem todos a mesma linguagem.
- Foram feitas várias referências durante os nossos trabalhos a casos e projetos com sucesso muitos dos quais dinamizados pelas organizações convidadas e que poderão ser potenciadores de réplicas e ou de escalas diferentes e porquanto mais abrangentes. A ideia de testar por exemplo através de um projeto-piloto não é nova, mas parece-nos detentora de relevância no que a este problema social complexo diz respeito.
- Realçaria aqui, também, e pela sua dimensão, a experiência portuguesa de implementação da **Garantia Jovem** que, da forma como esta edificada e com um elevado número de parceiros (cerca de 800 a nível nacional) poderá consubstanciar, de certa forma, um princípio de governação integrada. Recordo que, os destinatários da Garantia Jovem os jovens *NEET- Not in employment, education or training*, ou seja, jovens que nem estão no mercado de trabalho nem estão na escola. Ora, pela primeira vez se desenha uma iniciativa que pretende apoiar os que estão “no sistema” (aqui entenda-se como os jovens que estão inscritos no serviço público de emprego) mas também, os jovens que estão “fora do sistema”. E, para estes últimos, só com relações de proximidade alicerçadas em maior confiança é possível obter resultados, pois, estes jovens, por regra, estão descredenciados do “sistema”. Neste tópico podemos referir que não se espera que as instituições fiquem numa postura tradicional de “*guichet*”, a atender quem lá vai, mas antes desenhar formas de ir ao encontro dessas pessoas que lá não vão porque descredenciaram.
- Gostaria ainda de mencionar um tópico para realçar a importância da comunicação nos dias de hoje. Passamos, em poucos anos, da era da inexistência de informação para um mundo de informação à distância de um clique. Ora sabemos que nem sempre essa informação é precisa, chega a quem tem que chegar, ou seja até deturpada. A informação correta circula, nos dias de hoje, a uma velocidade vertiginosa. Ora, a errada também. Não devemos, portanto, partir do pressuposto de que, pelo facto da informação existir, as pessoas a ela acedem. Isso nem sempre é assim. Até a questão da linguagem é um desafio... As entidades públicas devem fazer um esforço para simplificar a linguagem e adapta-la aos interlocutores respetivos, bem como diversificar os canais. Por último uma pequena mas determinante referência à forma como se comunica com os jovens. Muitas vezes caímos na tentação de informar partindo do pressuposto que o nosso interlocutor vai entender o que queremos dizer da precisa forma como queremos dizer. Ora não raras vezes isso não é assim. Isto requer um maior esforço por parte de quem tem responsabilidades a esse nível.
- Ainda uma inevitável referência à articulação entre as instituições. Os “sub- problemas” deste imenso problema social complexo cruzam-se em vários prismas, desde o social, ao familiar, ao profissional, ao educacional ou ao da saúde. As instituições deverão prosseguir o esforço de aperfeiçoar os seus mecanismos de partilha de informação mas também de equipas de trabalho partilhadas. Sem pretender ser exaustivo nos exemplos, a Noruega tem, por modelo, uma interessante cultura de ter técnicos do serviço público de emprego nas escolas para colaborar na informação e orientação dos jovens.

Por fim, sendo o desemprego jovem um problema social complexo, tem que ser encarado por todos a começar pela Família, Sociedade Civil e Estado, naturalmente. Todos tem um papel importante e até complementar, desde incentivando a criação de emprego e focando-se no aumento das qualificações dos jovens até procurando contribuir ativamente nos processos decisórios estimulando não só a proatividade e atitudes empreendedoras, mas também procurando quebrar “mitos” muitas vezes enraizados que não contribuem para a serenidade das decisões individuais.

Vítor Moura Pinheiro

Relatório do Grupo de Trabalho⁹ Temático “Desemprego de longa Duração”

Cristina Carita (coord.) (GEPE) e Célia Pedro (coord.) (GEPE)

Enquadramento

No seguimento da *Conferência Problemas Sociais Complexos. Desafios e Respostas* de 11 e 12 de Julho de 2014, que teve lugar na Fundação Calouste Gulbenkian, sentiu-se a necessidade de um maior aprofundamento do conhecimento de cada problema social complexo trabalhado nos Workshops.

Partindo da metodologia e conclusões do Workshop de 12 de Julho de 2014, definiram-se os objetivos e a metodologia da nova etapa deste projeto, para o ano de 2015.

A principal conclusão foi a de que todos os agentes de mudança deverão estar envolvidos na definição de estratégias de ação, sendo essencial uma visão multi-perspetiva e holística para fomentar espaços de diálogo permitindo identificar mais profundamente o problema social complexo e as possíveis respostas/soluções.

Atendendo à necessidade de encontrar soluções inovadoras, sendo incontornável repensar os modelos de desenvolvimento e de representação para projetarmos estratégias mais sustentadas e eficientes, a coordenação do grupo DLD +45 anos criou uma *task force* com o objetivo claro de ter representantes de diversas dimensões e/ou perspetivas do problema em análise. Esta equipa, ao longo de várias sessões de trabalho, discutiu e analisou as dimensões, as causas e as propostas de soluções para o problema.

Este relatório tem como principal objetivo, apresentar a metodologia de trabalho, assim como, os resultados e principais conclusões a que o grupo chegou.

Objetivos

Tendo em conta que os problemas sociais complexos persistem perante a dificuldade das instituições públicas e privadas se articularem em torno de respostas adequadas, o objetivo geral foi o de

⁹ Ana Isabel Miguel (CQEP Torres Vedras)(Educação/Formação), Ana Paula Bizarro (ex-desempregada) (Desempregado), Ana Sousa (Psinove) (Saúde), Catarina Nascimento (K’Cidade - Rede Emprega) (Território), Fernando Pinto (SCMLx – UDIP Av. Novas) (Território/Família), Francisco Carreiro (CM Cascais) (Serviço Público de Emprego), Gabriela Dias (desempregada) (Desempregado), Lina Matos (Heading TT) (Recrutador), Luís Caetano (COWORKING) (Empresa/Território), Marco de Abreu (Comunidade João Sem Medo) (Empreendedorismo), Tatiana Mendonça (GEPE) (Desempregado/Família)

aprofundar o conhecimento do problema social complexo DLD +45 anos, passando este processo por duas etapas:

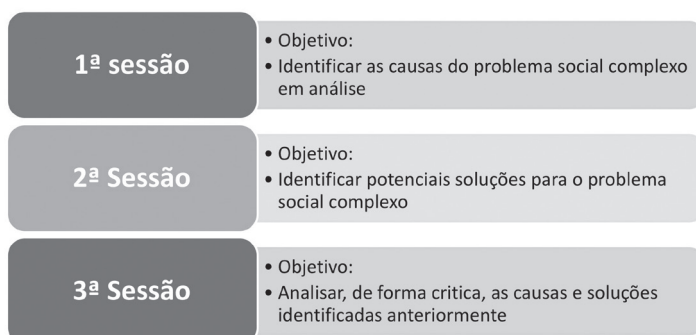
1 - Compreender o problema social complexo - efetuar um levantamento exaustivo das diferentes perspetivas/dimensões deste problema, das causas que conduzem a este e o enquadramento e a exploração de cada uma destas causas.

2 - Identificar propostas de soluções para o problema - refletir em conjunto e encontrar respostas, desenhar soluções de um modo integrado e colaborativo contribuindo para o desvendar da resolução do problema social complexo (*Wicked Problem*).

Metodologia

Foram realizadas 3 sessões de trabalho entre a equipa coordenadora e o grupo alargado para discussão e recolha de informação sobre o problema e as soluções, análise e desenvolvimento das mesmas.

As sessões de trabalho com a equipa alargada tiveram como metodologia base o brainstorming orientado, no sentido de ir ao encontro dos dois objetivos definidos.



Foi fundamental durante todas as sessões de trabalho ter sempre presentes os seguintes conceitos:

Desemprego de Longa Duração +45 anos

O conceito definido pelo IEFEP de Desemprego de Longa Duração (DLD) engloba:

- Os trabalhadores disponíveis para o trabalho e à procura de emprego que há mais de doze meses se encontrem desempregados e inscritos nos centros de emprego.
- As pessoas com idade não inferior a dezoito anos, disponíveis para o trabalho e em situação de procura de primeiro emprego, que se encontrem inscritas nos centros de emprego há mais de doze meses.

No entanto, para a análise deste problema social complexo, incluímos os cidadãos:

- em situação de desemprego de longa duração (mais de um ano desempregado);
- com mais de 45 anos de idade,
- estando ou não estando inscritos nos Centros de Emprego.

Mesmo estando o público-alvo definido no âmbito deste problema social complexo, impera clarificar que não existe um único perfil de cidadão em situação de desemprego, mas antes uma miríade de características que permitem encontrar diversos perfis, tais como, por exemplo:

- Um cidadão em situação de desemprego de longa duração de um ano é substancialmente distinto de um cidadão em situação de desemprego de longa duração de 3 anos;
- Um cidadão com habilitações ao nível do ensino superior é distinto de um cidadão com habilitações ao nível do ensino básico;
- Um cidadão com 45 anos é distinto de um cidadão com 59 anos;
- Um cidadão que reside numa cidade é diferente de um cidadão que vive num meio rural;
- Um cidadão que ainda tem direito a subsídio de desemprego é distinto de um cidadão que já não tem direito (ou nunca teve) ao subsídio de desemprego;
- ...

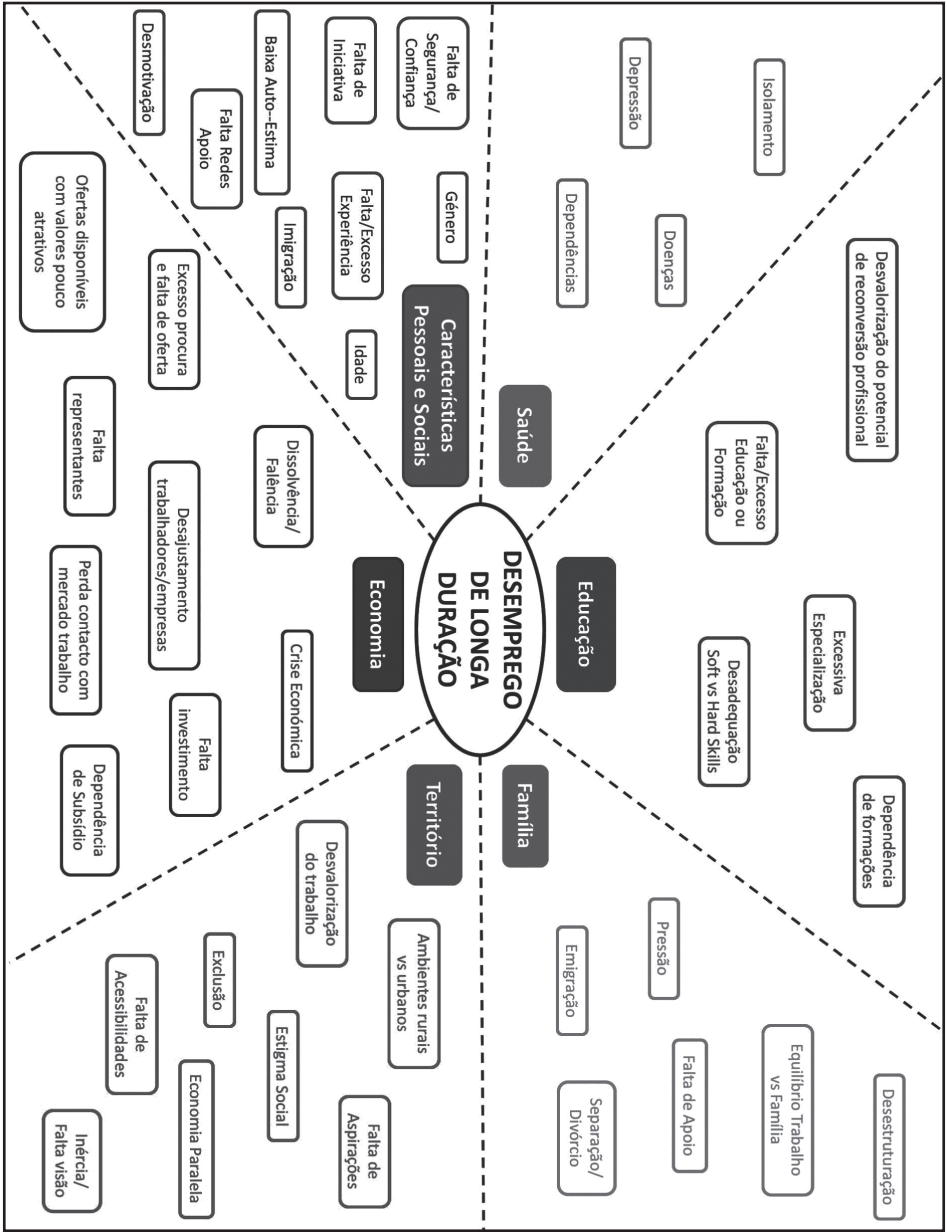
Entre tantas outras distinções que importa considerar aquando da discussão das causas e das propostas de solução do problema social complexo DLD +45anos, uma vez que, nas próprias sessões de trabalho, estas dicotomias estiveram sempre presentes.

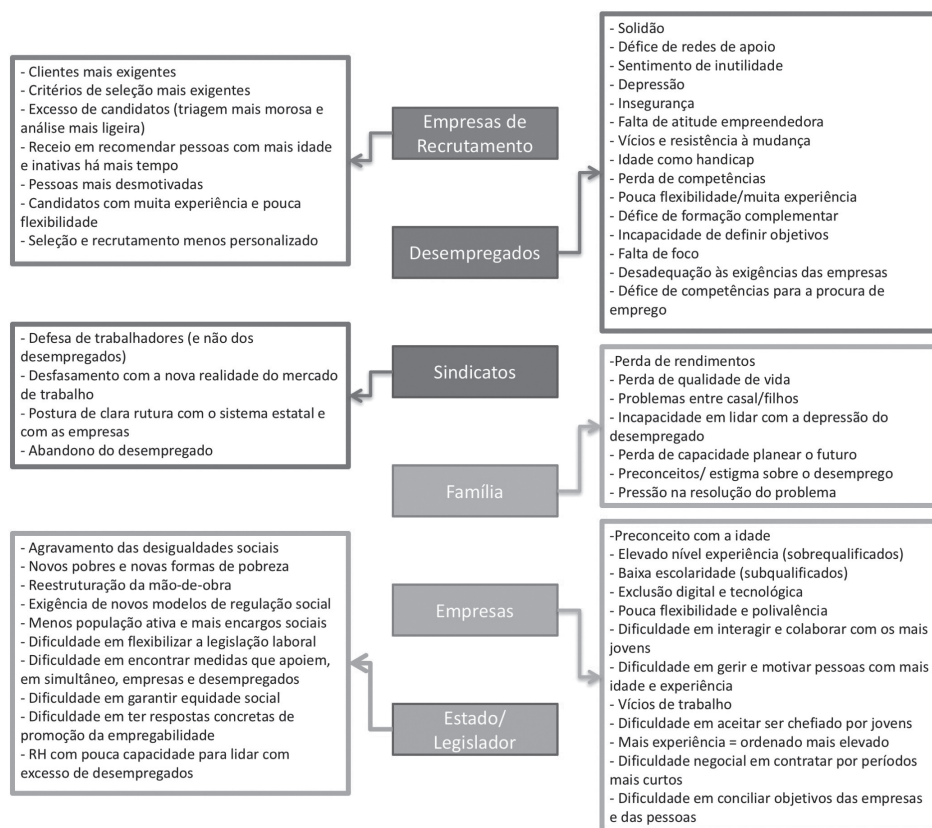
Cidadão em situação de desemprego

O grupo de trabalho optou por substituir a designação desempregado por cidadão em situação de desemprego atendendo à conotação negativa associada à palavra. De uma forma geral, o conceito “desempregado” é associado a “inativo” e/ou antónimo do conceito “trabalhador” e “ativo”. No entanto, para o grupo de trabalho, uma pessoa **não** é desempregado, **está** desempregada. Trata-se de uma situação temporária (mesmo se de longa duração) e não de um estado ou categoria. O uso da expressão “cidadão em situação de desemprego” permite identificar um estado transitório (de atividade), uma vez que identifica uma pessoa que está à procura de emprego.

Sessões de Trabalho

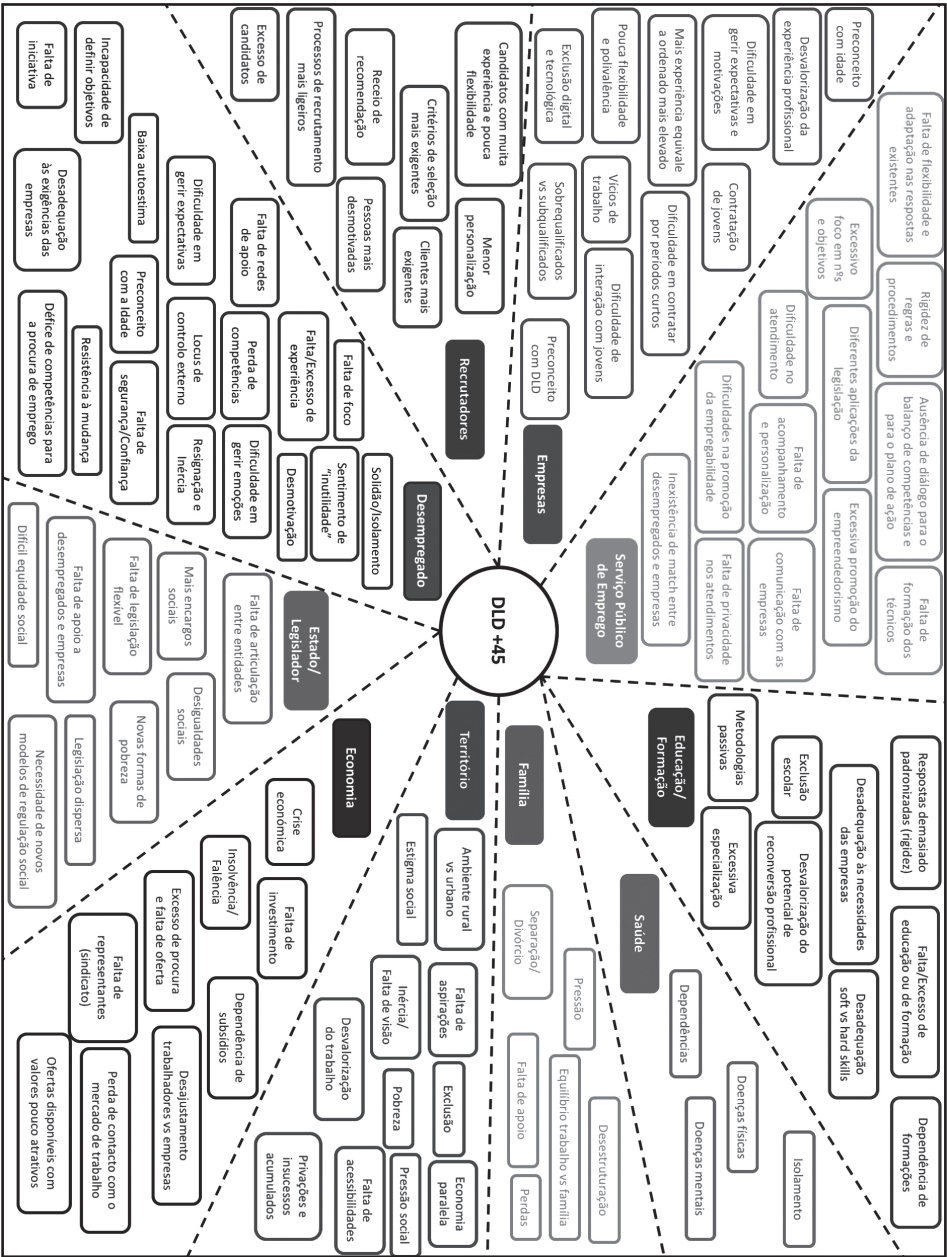
Na primeira reunião o grupo foi subdividido em dois e, tendo como ponto de partida um mapa cognitivo previamente preenchido, discutiu-se livremente o problema e as causas que levam a que um desempregado de longa duração +45 anos permaneça em situação de desemprego.





Com base na informação recolhida nesta primeira sessão de trabalho, foi discutido e aprofundado o mapa cognitivo, acrescentando-se não só novas causas, mas também outras dimensões além das originalmente identificadas. Esta informação foi enviada a todos os membros da equipa para que, ainda assim, pudessem acrescentar/retirar/ajustar alguma das dimensões e/ou causas apresentadas.

Na segunda sessão, a partir do novo mapa cognitivo e agora, num só grupo, partilharam-se ideias que visavam apontar possibilidades de solução que, implementadas, pudessem solucionar/minimizar os efeitos de algumas das causas deste problema social complexo.



Apesar de ainda se discutirem algumas causas, o trabalho centrou-se em soluções e ideias que pudessem ser contributo para a resolução do problema (seja no todo ou em parte). Com base na informação recolhida, foram elaborados dois documentos de análise/sistematização da informação, partilhados com todos os elementos da equipa:

1 - Causas do Problema - identificação das dimensões e causas do desemprego de longa duração +45 anos e a explicação de cada uma das causas identificadas.

Educação/ Formação	Metodologias passivas	O sistema de educação e formação utiliza metodologias de aprendizagem passivas e pouco estimulantes e interativas que não cativam os cidadãos em situação de desemprego
	Excessiva especialização	Indivíduos que se especializaram em determinada área ou função e, quando as empresas necessitam de flexibilidade, evitam contratá-los
	Exclusão escolar	Indivíduos que não têm acesso ao sistema de ensino
	Desvalorização do potencial de reconversão profissional	Os desempregados não querem fazer uma reconversão profissional, preferindo a formação para poder procurar emprego noutras áreas funcionais
	Desadequação às necessidades das empresas	Indivíduos sentem dificuldade em integrar-se no mercado de trabalho porque não conhecem nem se adequam às necessidades das empresas
	Desadequação soft vs hard skills	Indivíduos com muitas competências técnicas, mas fracas competências comportamentais ou vice-versa
	Respostas demasiado padronizadas (rigidez)	Hipóteses educativas e formativas demasiado rígidas que excluem vários indivíduos do sistema, mesmo que estes tenham interesse em continuar a sua formação
	Falta/Excesso de educação ou formação	Indivíduos com baixa escolaridade que não conseguem integrar-se nas empresas e indivíduos com muita escolaridade que não aceitam desempenhar funções abaixo das suas qualificações
	Dependência de formações	Desempregados “viciam-se” em formações e formadores, sentindo-se ocupados e úteis, mas não dedicando tempo suficiente à procura de emprego

2 - Soluções para o Problema - sistematização das ideias discutidas durante a sessão de trabalho, por dimensão do problema social complexo em análise.

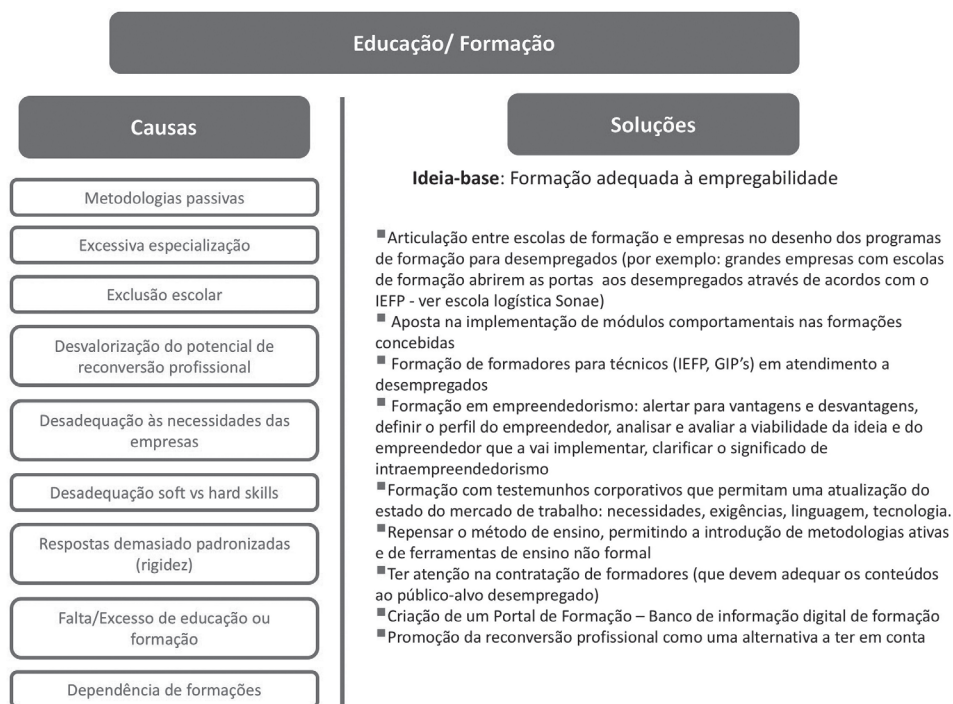
Soluções: Educação/Formação

Ideia-base: Formação adequada à empregabilidade

- Articulação entre escolas de formação e empresas no desenho dos programas de formação para desempregados (por exemplo: grandes empresas com escolas de formação abrirem as portas aos desempregados através de acordos com o IEFP - ver escola logística Sonae)
- Aposta na implementação de módulos comportamentais nas formações concebidas
- Formação de formadores para técnicos (IEFP, GIP's) em atendimento a desempregados
- Formação em empreendedorismo: alertar para vantagens e desvantagens, definir o perfil do empreendedor, analisar e avaliar a viabilidade da ideia e do empreendedor que a vai implementar, clarificar o significado de intraempreendedorismo
- Formação com testemunhos corporativos que permitam uma atualização do estado do mercado de trabalho: necessidades, exigências, linguagem, tecnologia,...
- Repensar o método de ensino, permitindo a introdução de metodologia ativas e de ferramentas de ensino não formal
- Ter atenção na contratação de formadores (que devem adequar os conteúdos ao público-alvo desempregado)
- Criação de um Portal de Formação – Banco de informação digital de formação
- Promoção da reconversão profissional como uma alternativa a ter em conta

Boa Prática - Cidade das Profissões (Porto): com dinamização de workshops, acompanhamento, interação entre pessoas e empresas

Na terceira e última reunião do grupo de trabalho alargado, visando uma melhor análise do trabalho desenvolvido nas duas reuniões anteriores, foi utilizado como guião, um documento previamente elaborado pela Coordenação, que identificava causas e soluções de cada dimensão em análise.



Apresentação de Resultados

De seguida serão apresentados os resultados das sessões realizadas pelo grupo de trabalho tendo em conta três grandes áreas:

- 1 - Apresentação do **Mapa Cognitivo** do problema social complexo Desemprego de Longa Duração +45 anos;
- 2 - Apresentação e explicação das **Causas do problema** social complexo em análise;
- 3 - Apresentação das **Propostas de Solução** para minimizar as causas do problema social complexo em análise.

O grupo de trabalho definiu dez dimensões relacionadas com o problema social complexo em análise, a saber (e sem ordenação de importância):

DIMENSÃO	DEFINIÇÃO
Desempregado	Todos os cidadãos em situação de desemprego de longa duração (mais de um ano) e com mais de 45 anos de idade
Família	São consideradas as pessoas de família próxima e alargada que mantenham um contacto próximo do cidadão
Saúde	Todas as condicionantes que um cidadão em situação de desemprego pode ter em alguma fase do DLD
Educação /Formação	Todas as entidades (públicas ou privadas) que providenciam educação e/ou formação profissional a cidadãos em situação de desemprego
Território	Contexto em que o cidadão em situação de desemprego se insere no seu dia-a-dia, nomeadamente, a zona onde reside
Serviço Público de Emprego	Todas as entidades públicas relacionadas com o DLD +45anos, nomeadamente o IEFP, os centros de emprego, os Gabinetes de Inserção Profissional, entre outros
Recrutadores	Todas as empresas de recrutamento e departamentos de recursos humanos nas entidades empregadoras
Entidades Empregadoras	Todas as empresas e instituições (públicas ou privadas) que tenham colaboradores em situação contratual (qualquer que ela seja)
Economia	Atividade económica existente em Portugal e seu estado atual (com implicações no DLD +45 anos)
Estado/Legislator	Instituições com responsabilidade de ordem administrativa e supervisão no país, com poder legislativo na elaboração e implementação de políticas públicas no que respeito ao DLD +45 anos

2 - Causas do Problema

Para cada uma das dez dimensões, foram identificadas causas que contribuem para a existência e manutenção do problema social complexo em análise.

Assim, apresentamos a explicação de cada uma das causas, decorrentes de cada uma das dimensões do problema.

Desempregado

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Solidão/ Isolamento	A situação de desemprego persistente provoca o isolamento autoinfligido para evitar a exposição pública e a humilhação
Falta de foco	Pouca capacidade de foco e concentração na procura de emprego
Sentimento de “inutilidade”	A inatividade provoca sentimentos negativos de insegurança e incapacidade para trabalhar

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Falta/Excesso de experiência	O indivíduo é avaliado como tendo falta de experiência, logo, não ser adequado para a função; ou é avaliado como tendo excesso de experiência e falta de flexibilidade e criatividade
Desmotivação	Inexistência de atitude confiante e motivada para a procura de emprego
Falta de redes de apoio	Inexistência de suporte familiar, de amigos ou outras pessoas desempregadas que possam ser um reforço positivo e fonte de motivação
Perda de competências	O desemprego de longa duração pode provocar a perda de competências sociais e técnicas por falta de utilização e atualização face ao mercado de trabalho
Dificuldade em gerir emoções	A situação de desemprego e os picos de motivação, provocam uma enorme dificuldade em lidar com sentimentos negativos e estados de ansiedade persistentes
Dificuldade em gerir expectativas	A situação de desemprego prolongada estimula ondas de expectativas difíceis de controlar e gerir de forma saudável
Locus de controlo externo	A situação de desemprego é facilmente entendida como uma situação que foi imposta, logo, o ónus da responsabilidade recai em terceiros
Resignação e Inércia	O cidadão em situação de desemprego cai facilmente em estados de inércia, de poucas expectativas face ao futuro e de resignação perante a situação em que se encontra
Baixa autoestima	Problemas de baixa autoestima que fazem com que o cidadão em situação de desemprego não tenha iniciativa e atitude para lidar com a procura de emprego
Preconceito com a idade	O cidadão em situação de desemprego facilmente encontra justificação para a sua situação devido à idade: “sou muito velho” para o mercado de trabalho
Falta de segurança/ Confiança	Cidadão em situação de desemprego deixa de se sentir confiante e seguro das suas capacidades e competências
Incapacidade de definir objetivos	A longa duração de desemprego torna difusos os objetivos de procura de emprego contribuindo para a dificuldade do cidadão em os definir de forma clara e convicta
Resistência à mudança	Existe uma mentalidade associada ao emprego que torna o cidadão em situação de desemprego resistente às mudanças a que atualmente se assiste
Falta de iniciativa	Perda de capacidade de iniciativa por inércia e pensamentos negativos (“não vale a pena, já fiz e não resultou”,...)
Desadequação às exigências das empresas	O afastamento do mercado de trabalho provoca um desconhecimento da realidade laboral, logo, um desajustamento face às exigências atuais das empresas
Défi ce de competências para a procura de emprego	O cidadão em situação de desemprego com mais de 45 anos de idade, de uma forma geral, trabalhou em poucas empresas, pelo que não está habituado a procurar emprego e tem um forte défi ce em competências que o ajudem a encontrar emprego
Pressão social	O cidadão em situação de desemprego sente-se pressionado pela sociedade, pelo facto de estar “à margem” da, considerada, população ativa

Família

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Separação/Divórcio	Família com pouca capacidade de comunicação e de apoio na tomada de decisões que conduzem, por vezes, a situações extremas de separação ou divórcio
Pressão	A família pressiona o indivíduo a procurar trabalho e a aceitar (ou não aceitar) novas condições de trabalho, novas funções,...
Desestruturação	Querelas no seio familiar ao ponto de provocar desestruturações nos estilos de vida
Equilíbrio trabalho vs família	Os hábitos familiares sofrem alterações e o cidadão em situação de desemprego passa a ter mais tempo para a família, dedicando pouco tempo à procura de emprego, perdendo o foco e não aceitando ofertas de emprego para não prejudicar a relação familiar conquistada
Falta de apoio	A família deixa de apoiar o cidadão em situação de desemprego uma vez que este “deixou de ser útil” em termos profissionais: tempo a trabalhar, ordenado no final do mês
Perdas	Morte ou emigração de familiares próximos que afetam o indivíduo na procura de emprego

Saúde

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Dependências	Problemas de alcoolismo, drogas, jogo ou outras dependências que se agravam ou iniciam com o desemprego
Isolamento	Cidadão em situação de desemprego isola-se evitando o contacto com familiares e amigos, deixando a inércia e a desistência tomar conta de si
Doenças Físicas	Doenças crónicas ou acidentes que fazem com que o indivíduo se afaste cada vez mais do mercado de trabalho devido à sua “situação incapacitante”
Doenças Mentais	Estados de esgotamento e/ou depressão que fazem com que o cidadão em situação de desemprego não tenha condições anímicas para procurar emprego

Educação/Formação

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Metodologias passivas	O sistema de educação e formação recorre a metodologias de aprendizagem pouco estimulantes e interativas que não cativam os cidadãos em situação de desemprego
Excessiva especialização	Indivíduos que se especializaram em determinada área ou função e quando as empresas necessitam de flexibilidade, evitam contratá-los
Exclusão escolar	Indivíduos que não têm acesso ao sistema de ensino

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Desvalorização do potencial de reconversão profissional	Os cidadãos em situação de desemprego não querem fazer reconversão profissional e não procuram formação para poder procurar emprego noutras áreas funcionais
Desadequação às necessidades das empresas	Os indivíduos sentem dificuldade em integrar-se no mercado de trabalho porque não conhecem nem se adequam às necessidades das empresas
Desadequação soft vs hard skills	Indivíduos com muitas competências técnicas, mas fracas competências comportamentais ou vice-versa
Respostas demasiado padronizadas (rigidez)	Hipóteses educativas e formativas demasiado rígidas que excluem vários indivíduos do sistema, mesmo que estes tenham interesse em continuar a sua formação
Falta/Excesso de educação ou formação	Indivíduos com baixa escolaridade que não conseguem integrar-se nas empresas e indivíduos com muita escolaridade que não aceitam desempenhar funções abaixo das suas qualificações
Dependência de formações	Cidadãos em situação de desemprego “viciam-se” em formações e formadores, sentindo-se ocupados e úteis, mas não dedicando tempo suficiente à procura de emprego

Território

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Ambientes rurais vs urbanos	Dificuldades de acesso devido à localização da residência vs local de trabalho
Estigma Social	Preconceito associado ao local de residência, por exemplo
Falta de Aspirações	Cidadãos em situação de desemprego de determinados territórios mais vulneráveis não têm aspirações e ambições profissionais
Inércia /Falta de visão	Atitude negativa, falta de persistência e de pensamento crítico na procura de emprego
Exclusão	Associado a ideias pré-concebidas sobre o tipo de pessoa que é, pelo local onde reside
Pobreza	Situações limite que dificultam a procura de emprego
Desvalorização do trabalho	Fontes alternativas de rendimento (mais fácil e rentável) ou prioridades definidas com base noutros fatores que não o trabalho
Economia paralela	Existência de alternativas ao emprego formal
Pressão Social	O meio envolvente exerce pressão sobre o indivíduo, intensificando os sentimentos de incapacidade e incompetência
Falta de Acessibilidades	Dificuldades de acesso aos locais de trabalho acabam por ser um entrave à procura e manutenção de emprego
Privações e insucessos acumulados	Fraca autoestima devido a insucessos pessoais e profissionais acumulados ao longo do tempo que fazem com que o indivíduo deixe de acreditar que é possível encontrar emprego
Desarticulação de respostas	Falta de articulação das diversas respostas (atividades e serviços) em relação à empregabilidade em determinados territórios

Serviço Público de Emprego

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Inexistência de match entre desempregados e empresas	As entidades não potenciam a aproximação entre os cidadãos em situação de desemprego e as empresas que estão a recrutar
Falta de fiscalização, controlo e avaliação	Inexistência de mecanismos de avaliação, controlo e fiscalização do progresso das atividades desenvolvidas (eficácia e eficiência)
Falta de privacidade nos atendimentos	Os cidadãos em situação de desemprego são, normalmente, atendidos em salas sem qualquer tipo de privacidade, o que pode levar a constrangimentos e sentimentos de humilhação que fazem com que evitem a sua deslocação às entidades de serviço público de emprego
Dificuldade no atendimento	As diferentes tipologias de cidadãos não são tidas em conta no atendimento, que é formatado em termos de procedimentos e linguagem (por exemplo, com licenciatura ou 4º ano são atendidos com o mesmo tipo de linguagem)
Falta de acompanhamento e personalização	O elevado número de cidadãos em situação de desemprego existente faz com que os técnicos não consigam fazer um acompanhamento mais personalizado e regular
Falta de comunicação com as empresas	As entidades do serviço público não têm revelado possuir uma estratégia de comunicação eficaz com as empresas que atuam no mercado e que estão a contratar
Excessivo foco em números e objetivos	Os técnicos e entidades, para além dos dados quantitativos, deviam ter sempre presente o fator humano e a situação específica de cada cidadão em situação de desemprego
Diferentes aplicações da legislação	Dependendo dos locais de atendimento, existem diferentes interpretações da legislação e do que o cidadão em situação de desemprego pode ou não fazer
Excessiva promoção do empreendedorismo	Falta de cuidado na apresentação da alternativa “empreendedorismo”, sublinhando as vantagens e podendo contribuir para complicar situações já de si difíceis
Falta de flexibilidade e adaptação nas respostas existentes	Rigidez nas respostas existentes, não permitindo a adaptação a situações e pessoas concretas
Rigidez de regras e procedimentos	Demasiadas regras nos procedimentos existentes, sem tratamento personalizado e humanizado
Ausência de diálogo para o balanço de competências e para o plano de ação	Inexistência de um atendimento personalizado e negociação no estabelecimento das metas e planos de ação para cada cidadão em situação de desemprego
Falta de formação dos técnicos	Os técnicos dos atendimentos carecem de uma formação específica em atendimento personalizado a este tipo de público

Recrutadores

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Menor personalização	A exigência do mercado de trabalho atual conduz a processos de recrutamento e seleção mais céleres e exigentes no que concerne aos candidatos avaliados
Clientes mais exigentes	As empresas estão mais exigentes no processo de contratação, com perfis mais específicos e restritivos e menos receptivos a DLD + 45 anos
Candidatos com muita experiência e pouca flexibilidade	Alguns dos candidatos possuem muita experiência profissional, mas não estão receptivos a aceitar desafios diferentes das funções que exerceram e do patamar salarial e regalias que auferiam
Crítérios de seleção mais exigentes	As empresas exigem perfis com requisitos muito específicos e detalhados, levando à definição de critérios de seleção muito mais exigentes por parte dos recrutadores
Receio de recomendação	Dificuldade em recomendar pessoas com mais idade e cidadãos em situação de desemprego há mais tempo, com receio de que não estejam à altura do que as empresas exigem
Pessoas mais desmotivadas	Dificuldade em selecionar candidatos uma vez que existe um sentimento generalizado de desmotivação por parte dos entrevistados
Processos de recrutamento mais ligeiros e sem feedback	Devido ao excesso de candidaturas, os processos de recrutamento, em especial, a triagem curricular é feita através de ferramentas rápidas, diminuindo o fator humano na seleção (também desaparecendo o feedback aos candidatos)
Excesso de candidatos	Existe uma oferta muito grande de candidatos no mercado do recrutamento face a uma procura mais reduzida por parte das empresas
Utilização de profissionais sem experiência	Tarefas fundamentais nos processos de recrutamento, entregues a profissionais sem experiência e sem supervisão (estagiários a conduzir entrevistas, por exemplo)

Entidades Empregadoras

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Preconceito com DLD	As empresas evitam contratar cidadãos em situação de desemprego de longa duração por pensarem que perderam ritmo de trabalho e competências, podendo ser uma fonte de problemas
Dificuldade de interação com jovens	Assume-se recorrentemente que pessoas com mais idade têm mais dificuldade em interagir com pessoas mais jovens, nomeadamente em serem chefiadas e fazerem parte de equipas de trabalho jovens
Vícios de trabalho	Cidadãos em situação de desemprego possuem uma série de vícios adquiridos ao longo da sua experiência de trabalho
Sobrequalificados vs subqualificados	Pessoas com muitas qualificações ou com poucas qualificações, de uma forma geral, não são contratadas pelas empresas
Dificuldade em contratar por períodos curtos	De uma forma geral, os cidadãos em situação de desemprego com mais idade não aceitam propostas com contratos de curta duração

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Contratação de jovens	As empresas preferem contratar jovens porque aceitam salários mais baixos
Preconceito com idade	As empresas evitam contratar pessoas com mais de 35 anos de idade
Desvalorização da experiência profissional	Atualmente, as empresas não valorizam a experiência profissional, mas antes as competências sociais e técnicas
Dificuldade em gerir expectativas e motivações	As empresas têm diminuído o investimento nos seus recursos humanos e têm dificuldade em motivar e gerir expectativas de pessoas com mais experiência e mais idade
Mais experiência equivale a ordenado mais elevado	As empresas evitam contratar pessoas com mais experiência porque acreditam que terão que pagar salários mais elevados
Pouca flexibilidade e polivalência	Os cidadãos em situação de desemprego com mais idade são menos recetivos à polivalência de tarefas e têm menor grau de flexibilidade nas funções que assumem nas empresas
Exclusão digital e tecnológica	Cidadãos em situação de desemprego com mais idade e de longa duração têm maior dificuldade em estar atualizados em termos de utilização de novas tecnologias e ferramentas digitais
Aproveitamento e falta de ética	Aproveitamento da crise para desregulação do mercado/falta de ética empresarial

Economia

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Crise Económica	Situação económico-financeira do país
Falta de investimento	Em situação de crise, não se investe e algumas empresas acabam por falir. Não se investe também nos recursos humanos (contratação e formação, por exemplo)
Insolvência/ Falência	Empresas que abrem falência ou insolvência, engrossando os números dos cidadãos em situação de desemprego e diminuindo as possibilidades de contratação
Dependência de subsídios	A dependência dos subsídios faz com que o cidadão em situação de desemprego tenha uma fonte de rendimento que, mesmo não sendo a ideal, evita que corra riscos e aceite integração no mercado de trabalho, ou mesmo, procure trabalho
Excesso de procura e falta de oferta	Empresas em dificuldades (ou não) optam por contratar pessoas com salários mais baixos e com contratos de curta duração
Mais encargos sociais	Mais cidadãos em situação de desemprego provocam um acréscimo nos encargos sociais existentes e maior dificuldade na criação e implementação de novas respostas
Falta de representantes	Inexistência de uma entidade que defenda os interesses dos cidadãos em situação de desemprego (como um “sindicato” defende os trabalhadores)
Perda de contacto com o mercado de trabalho	Cidadão em situação de desemprego perde contacto com o que se passa no mercado de trabalho, ficando desatualizado e deixando de perceber a dinâmica que continua a existir nas empresas

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Ofertas disponíveis com valores pouco atrativos	Cidadãos em situação de desemprego não querem perder regalias e aceitar ordenados abaixo dos que usufruíam e, por outro lado, valores de mercado muito baixos para os estilos de vida a que as pessoas se habituaram

Estado/Legislador

CAUSA	EXPLICAÇÃO
Falta de articulação entre entidades	Dificuldade de articulação entre as diferentes entidades relacionadas com o desemprego, dando origem a áreas de indefinição e difícil integração nas respostas existentes
Desigualdades sociais	A situação de instabilidade social e económica provoca cada vez mais problemas de desigualdades
Falta de legislação flexível	A legislação laboral é demasiado rígida para permitir respostas personalizadas e mais abrangentes
Novas formas de pobreza	A legislação existente propicia e/ou não evita a existência de novas situações de pobreza, algumas criadas pela situação de desemprego
Falta de apoio a desempregados e empresas	Inexistência de medidas de apoio, quer a cidadãos em situação de desemprego como a empresas, específicas para o combate ao desemprego
Legislação dispersa	Legislação repartida em decretos-lei e outros documentos, com dificuldade de acesso e compreensão por parte de indivíduos leigos na matéria
Difícil equidade social	A situação do país gera maiores desigualdades e torna extremamente difícil garantir a equidade social e económica
Necessidade de novos modelos de regulação social	Os modelos de regulação social existentes estão desatualizados e são desadequados para o sistema social existente

3 - Propostas de Soluções para o Problema

Nas sessões de trabalho do grupo, houve o cuidado de “dar voz” a diferentes realidades e representantes das diversas dimensões analisadas. Foi um exercício de escuta ativa, de interiorização de alguns argumentos e opiniões, mas, acima de tudo, de uma grande disponibilidade para a partilha e uma enorme aprendizagem sobre este problema social complexo.

Da reflexão em grupo sobre as causas e das propostas de solução para o problema social complexo DLD +45 anos, também destacamos como ideia-base subjacente a todas as sessões, a necessidade de uma abordagem holística do cidadão. O cidadão tem diferentes necessidades e características que necessitam de ser conhecidas e reconhecidas pela sociedade onde se insere e pelas Instituições com quem lida a partir do momento em que fica em situação de desemprego, neste caso, de longa duração.

Para tal, as respostas pré-formatadas não são solução, uma vez que, em alguns dos casos, chegam a ser parte do problema. Sem que os agentes de cada uma das dez dimensões identificadas partilhem

uma mesa e discussão aberta sobre o trabalho a desenvolver, sem a criação de um serviço integrado e a articulação entre as diversas entidades, dificilmente encontraremos soluções eficientes e eficazes para o DLD +45 anos.

DIMENSÃO: Desempregado de Longa Duração +45 anos

Os hábitos são responsáveis pela nossa eficácia ou ineficácia, depende do treino e do desenvolvimento consistente para gerar segurança, orientação e poder para a mudança, para possibilitar a pro atividade fortalecendo coerência e harmonia em todos os setores da vida.

É premente a criação de um sistema integrado que assente na premissa de tratar cada cidadão em situação de DLD + 45 anos de forma personalizada, encontrando, em conjunto, soluções à medida com base na confiança, na comunicação e no compromisso. Para além de um atendimento à chegada, o cidadão precisa de um acompanhamento e monitorização do seu percurso na procura ativa de emprego ou na criação do seu próprio emprego.

No momento em que se inicia a instabilidade num dos setores, como é o caso duma situação de desemprego, gera-se o desequilíbrio. Se diagnosticarmos os problemas em qualquer uma destas dimensões sem as conjugarmos, poderemos vir a encetar medidas avulso. O cidadão deve ser enquadrado como um todo, o que nos remete para sua unicidade e para a visão integrada de todas as suas dimensões.

A ideia que sustenta esta visão integrada é **garantir o acompanhamento holístico do cidadão, acompanhamento na definição de objetivos, foco e a sua monitorização.**

As ações em concreto:

- O indivíduo em situação de desemprego de longa duração deve ter um plano individual de ação e desenvolvimento que integre todas as suas dimensões (casa, emprego, saúde,...), concebido em conjunto com o técnico do centro de emprego;
- O plano de ação deve contemplar a colaboração entre entidades públicas e privadas com uma clara definição de objetivos a atingir e a sua análise tangível e intangível como garantia de controlo e avaliação da sua implementação.

DIMENSÃO: Família e Saúde

Por família, são consideradas as pessoas de família próxima e alargada que mantenham um contacto próximo do cidadão. Na dimensão saúde, consideram-se todas as condicionantes que um cidadão em situação de desemprego pode ter/sofrer durante o desemprego de longa duração.

A ideia-base destas propostas de solução tem subjacente o **acompanhamento e suporte ao desempregado e família.**

- Acompanhamento integrado em termos emocionais do cidadão em situação de desemprego de longa duração +45 anos;
- Acompanhamento e sensibilização da família do cidadão em situação de desemprego;
- Promoção de bem-estar psicológico da família e do cidadão em situação de desemprego;
- Retoma das empresas de inserção (IPSS - com estatuto especial ao cidadão em situação de desemprego) como solução as “franjas consideradas inempregáveis”;
- Criação de redes de apoio à família.

DIMENSÃO: Educação/Formação

O cidadão em DLD +45 anos é confrontado com um mercado de trabalho em crescente evolução e otimização de processos. Abandonamos o modelo organizacional em silos, para uma gestão processual que nos orienta para uma gestão integrada e em equipa. Esta complexidade nunca está dissociada da evolução do mundo digital e da exigência do acompanhamento pela população ativa, quer esteja inserida no mercado de trabalho ou quer esteja, em determinado momento, em procura ativa de emprego.

Há que ser capazes de, enquanto colaboradores de qualquer organização, tomar decisões rápidas sobre assuntos complexos. O desenvolvimento pessoal e comportamental e a capacidade de adaptação do cidadão tem que acompanhar estas tendências. Temos que nos habituar a desabituar. E este estado de alguma inconformidade, sobre o que se nos apresenta agora como resposta satisfatória, questionando e procurando novas soluções adquire-se nas formações promovendo a efetiva integração no mercado de trabalho.

Neste contexto, a ideia que sustenta e, na nossa perspetiva, responde eficazmente e com eficiência ao problema nesta dimensão é a **formação adequada à empregabilidade (e o seu controlo) com foco no desenvolvimento e enquadramento do cidadão DLD +45 anos**.

Tendo como ponto de partida esta solução identificamos ações/intervenções concretas no desenho dos programas de formação para os cidadãos na procura ativa de emprego:

- Articulação entre escolas de formação e entidades empregadoras (e seus representantes);
- Ter atenção na contratação de formadores (que devem adequar os conteúdos ao público-alvo desempregado);
- Grandes empresas com escolas de formação internas abrirem as portas aos desempregados através de acordos com o IEFP (ex: Escola Logística Sonae) e/ou conjugação entre educação formal e não formal (Ex: Cinel);
- Repensar o método de ensino, permitindo a introdução de metodologias ativas e de ferramentas para a educação no ensino não formal;
- Formação com testemunhos corporativos (prática baseada em casos reais) que permitam uma atualização do estado do mercado de trabalho: necessidades, exigências, linguagem, tecnologia;
- Promoção da reconversão profissional adequada ao mercado de trabalho e adequada ao cidadão;

- Formação para o empreendedorismo:
 - › analisar e avaliar a viabilidade da ideia e do empreendedor que a vai implementar,
 - › alertar para vantagens e desvantagens,
 - › definir o perfil do empreendedor,
 - › clarificar o significado de intraempreendedorismo.
- Aposta na implementação de módulos comportamentais nas formações concebidas;
- Cheque formação - controlo e fiscalização do cheque formação e das bolsas de formação;
- Criação de um Portal de Formação - Banco de informação digital de formação.

DIMENSÃO: Território

É o local onde o cidadão em situação de desemprego está inserido no seu dia-a-dia. Trata-se, em parte, de territórios vulneráveis devido a inúmeras causas estruturais, nomeadamente, causas que em si são problemas sociais complexos, estando presente em comunidades ou atividades económicas que apresentam vulnerabilidades estruturais.

A ideia-base desta proposta de soluções é conseguir **respostas personalizadas centradas no cidadão em situação de desemprego como um todo**.

- Descentralização dos serviços - natureza itinerante para que todos os cidadãos tenham acesso aos técnicos e às medidas de apoio;
- Adequação e adaptação de respostas consoante as necessidades dos indivíduos e dos territórios;
- Articulação das entidades envolvidas no mesmo território e rentabilização de recursos em atividades desenvolvidas para o mesmo público-alvo;
- Formação adequada a perfis com necessidades menos formais de ensino;
- Constituição de redes locais para a empregabilidade centradas no cidadão como um todo (Ex: Redes de Empregabilidade existentes em diversos territórios).

DIMENSÃO: Serviço Público de Emprego

Nesta dimensão englobam-se todas as entidades públicas relacionadas com o DLD +45anos, nomeadamente o IEFP, os Centros de Emprego, os Gabinetes de Inserção Profissional, entre outros.

Como a complexidade deste tema tem no seu cerne a longa duração da situação de desemprego o grupo teve como subjacente a todas as soluções encontradas o colmatar deste *gap* temporal através da reconversão profissional e da valorização do *know-how* destes cidadãos.

Por outro lado, dada a natureza multidisciplinar e multidimensional deste problema complexo, a entidade que despoleta e identifica o cidadão desempregado terá que ter uma abordagem holística do mesmo, e o diagnóstico em cada caso vai ser a premissa do sucesso e reenquadramento profissional de cada um.

Neste diagnóstico, devemos pôr em causa os paradigmas que orientam decisões e padrões de comportamento considerando-os como fatores críticos para o sucesso da implementação e intervenção neste tema.

Sendo assim, a ideia que sustenta as soluções desta dimensão é a **reestruturação do Serviço Público de Emprego tendo como principal foco cada cidadão em situação de desemprego (a sua valorização e o seu tratamento personalizado)**.

Neste sentido, as ações propostas são:

- Formação de formadores para técnicos (IEFP, GIP's, ...) em atendimento a desempregados;
- Tornar os serviços descentralizados, mais próximos dos cidadãos, operacionalizando o atendimento ao cidadão em situação de desemprego próximo da sua residência (Ex: bibliotecas itinerantes);
- Qualificação dos GIP's e dos seus técnicos: dando-lhes mais autonomia e menos carga burocrática para que possam dedicar a sua atenção na personalização do atendimento ao cidadão;
- Levantamento exaustivo das necessidades do cidadão em situação de desemprego, não só a nível de competências de empregabilidade, mas também analisando toda a sua situação familiar, saúde, etc:
 - › Atendimento integrado ao desempregado (gestor de carreira a funcionar em pleno);
 - › Encaminhamento para entidades que possam ter respostas adequadas às necessidades dos desempregados (ex: Psicólogos);
 - › Integração de psicólogos e coach's nas equipas de IEFP.
- Incentivos ao cidadão em situação de desemprego (bónus em crédito fiscal, creche do filho,...) se integrar o mercado de trabalho em 3, 6,... meses – premiar o esforço e a dedicação.

As ações que remetem para a criação de uma rede integrada (composta por vários agentes de mudança, sectores de atividade ao nível local dos IEFP's e a rede empresarial local) no encontro de respostas para a empregabilidade são:

- Proatividade com as entidades empregadoras, envolvendo-as em todo o processo de empregabilidade;
- Criação de parcerias ao nível local utilizando as infraestruturas locais já existentes;
- Disseminação da metodologia de emprego apoiado (RUMO);
- Implementar controlo e fiscalização aleatória dos desempregados (para terminar com o mercado de “venda” de carimbos, apresentação quinzenal, e para responsabilização dos cidadãos em situação de desemprego);
- Atribuição de passe social, associado ao subsídio de desemprego;
- Criação de um Portal de Emprego - Banco de informação digital de emprego [Legislação; Incentivos; Ofertas de Emprego (Recrutamento e Empregadores); Eventos para a empregabilidade; ...];

- Campanhas de sensibilização para desmistificar ideias pré-concebidas sobre a idade e o desemprego de longa duração;
- Criação da figura do provedor do cidadão em situação de desemprego (não é um gestor de reclamações, mas um representante de cidadãos em situação de desemprego e mediador entre as diversas partes que compõem o sistema sócio-económico vigente).

DIMENSÃO: Recrutadores

Consideram-se como recrutadores todas as empresas de recrutamento e departamentos de recursos humanos existentes nas entidades empregadoras.

Dado o aumento contínuo da população desempregada, a população ativa à procura de emprego tem sofrido alterações, o desemprego de longa duração começa a ser um facto, tendo na experiência profissional/*Curriculum Vitae* períodos de tempo inativo e os recrutadores são, também, chamados a reenquadrar-se nesta nova realidade sem dar aso à exclusão.

Por outro lado, o recrutador quando está num processo de recrutamento é confrontado com um número elevado de candidaturas. Para dar início ao processo de seleção, numa primeira etapa tem que efetuar uma triagem, centrando-se apenas em alguns critérios que se encontram nos *Curriculum Vitae* (CV), como é o exemplo da idade. Mas as triagens por critérios como o apresentado têm consequências e impactos causadores das assimetrias sentidas neste momento pela população à procura de emprego e pelos próprios empregadores. Como estes, tantos outros fatores contribuem para este problema social complexo.

Dada esta complexidade, por vezes, o encontro entre a procura e a oferta não abrange o universo e os recursos disponíveis adequados, efetuando-se a seleção com informações deturpadas ou parciais e, por isso, influenciando o próprio mercado de recrutamento.

Após discussão e debate desta dimensão, a ideia base é a necessidade de haver ações concretas de **sensibilização e envolvimento dos recrutadores para uma resposta adequada à realidade da oferta e da procura no mercado de trabalho.**

- Articulação e alinhamento de procedimentos entre todos os intervenientes no processo de recrutamento para criação de uma relação de confiança e encontro entre a oferta e a procura, evitando por exemplo milhares de CV's desadequados em processo de triagem;
- Formação e capacitação dos técnicos de recrutamento no sentido de uma resposta mais personalizada em relação aos candidatos e uma resposta mais interventiva em relação aos critérios estabelecidos pelas entidades empregadoras;
- Criação de um banco de informação digital consolidando todas as empresas de recrutamento, empresas de formação, programas de incentivo do Estado com o objetivo de promover a aproximação entre as diversas entidades existentes no terreno e que lidam com o cidadão em situação de desemprego de longa duração +45 anos;
- Regulação, fiscalização e controlo do sector;

- Campanha de sensibilização sobre desemprego de longa duração +45 anos;
- Apelar à responsabilidade social de todas as empresas de recrutamento e departamentos de recursos humanos das empresas para a equidade nos processos de recrutamento e seleção.

DIMENSÃO: Entidades Empregadoras

São todas as empresas e instituições (públicas ou privadas) que tenham colaboradores em situação contratual (qualquer que ela seja). Num mundo em constante mudança, a criação de processos coerentes com as estratégias das organizações só será possível promovendo o alinhamento das equipas e desenvolvimento de competências para abraçar o futuro assente em inovação. Algumas destas competências são necessárias desenvolver e aperfeiçoar em todas as equipas, em todo e qualquer cidadão em situação ativa ou não.

Com o enfoque na constante aproximação entre o cidadão à procura de emprego e as entidades empregadoras para garantir a sua permanente evolução e adaptação à real oferta, a palavra-chave é a integração entre as várias dimensões (empresas, IEF, Formação, Recrutadores) gerando sinergias, criando abertura para as oportunidades e conhecimento dos recursos humanos disponíveis sem nos cingirmos aos CV's e cartas de apresentação.

Deste modo a ideia chave que sustenta esta dimensão é **mais responsabilização e envolvimento das entidades empregadoras e maior sensibilização em relação ao cidadão DLD +45 anos.**

As ações identificadas pelo grupo de trabalho foram:

- Lançamento de um projeto de desafios aos cidadãos em situação de desemprego: resolução de questões/problemas das empresas com apresentações presenciais e remuneração com prémios de concretização;
- Promoção de eventos para criar a interação entre cidadãos em situação de desemprego e empresas (através, por exemplo, das associações empresariais);
- Apelar à responsabilidade social das empresas, promovendo ações de sensibilização;
- Controlo e fiscalização dos apoios concedidos às entidades empregadoras e do cumprimento das leis laborais.

Em concreto, como ações de sensibilização surgiram:

- Sensibilização às empresas para a importância da retenção e valorização do *know-how* dos empregados com +de 45 anos (como fator preventivo);
- Envolvimento das entidades patronais e sectoriais no processo de sensibilização;
- Sensibilização nas empresas para a interação entre diferentes gerações e as suas vantagens (gestão de antiguidade e conhecimento).

DIMENSÃO: Economia

Esta dimensão considera a atividade económica existente no nosso país e o seu estado atual com impactos no cidadão DLD +45 anos. No âmbito desta dimensão a abrangência das causas identificadas está relacionada com políticas macroeconómicas desde a sua conceção, execução e avaliação dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade e da inovação. Ao serem implementadas medidas no desenvolvimento económico, esta dimensão tem um impacto direto no mercado de trabalho.

A ideia base é a **implementação de novas políticas económicas para apoio à inserção no mercado de trabalho**.

Assim, as ações/soluções que o grupo de trabalho identificou foram:

- Controlar a subsidiação dos empregos:
 - › Atribuir benefícios fiscais na contratação de cidadãos em situação de desemprego de longa duração e/ou com mais de 45 anos;
 - › Reduzir e/ou controlar os programas de apoio/estágios (evitando as situações de fraude encapotadas).
- Desmistificar a contratação sem termo e a termo junto dos cidadãos em situação de desemprego;
- Atribuir créditos fiscais às empresas para reforçar a contratação;
- Retomar (e atualizar) a medida de empresas de inserção como incentivo à empregabilidade;
- Esclarecer e apoiar na resolução das situações laborais e jurídicas;
- Promover ações de incentivo, controlo e fiscalização para otimização das medidas implementadas.

DIMENSÃO: Estado/Legislador

São todas as instituições que controlam e administram o país, com poder de legislar o DLD +45 anos. Esta dimensão é iminentemente estrutural na regulação do mercado de trabalho na perspetiva macro que envolve todos os agentes que o compõem. Trata-se de uma estrutura pesada no sentido em que, face a alterações na realidade da sociedade em que vivemos, se ajusta a posteriori e leva o seu tempo a criar as condições para regular novas situações, não previstas nos regulamentos anteriores. Por exemplo, a alteração à legislação do código do trabalho atendendo ao contexto atual do país.

A Ideia-base é que o Estado/Legislador tenha um **estatuto mais interventivo e com medidas atualizadas à nova realidade socioeconómica**.

As soluções/ações avançadas pelo grupo de trabalho foram:

- Regulamentação dos anúncios de emprego, evitando a publicação fraudulenta;
- Sociedade + Meritocrática – criação e implementação de medidas incentivadoras ao cumprimento de objetivos;
- Desenvolvimento de um estudo para levantamento de boas práticas sobre a empregabilidade (nível nacional e internacional);
- As empresas serem obrigadas a incluir um programa de *outplacement* quando despedem (com avaliação do programa e dos resultados obtidos);
- Unificação e simplificação da legislação ao nível da empregabilidade.

Em suma, as ideias que sustentam as ações/soluções propostas para cada dimensão em análise são as seguintes:

Educação/Formação: Formação adequada à empregabilidade e o seu controlo com foco no desenvolvimento e enquadramento do cidadão DLD +45 anos.

Serviço Público de Emprego: Reestruturação tendo como principal foco cada cidadão em situação de desemprego (a sua valorização e o seu tratamento personalizado)

Recrutadores: Sensibilização e envolvimento para uma resposta adequada à realidade da oferta e da procura no mercado de trabalho.

Entidades Empregadoras: Mais responsabilização e envolvimento, maior sensibilização para o cidadão DLD +45 anos

Desempregado: Acompanhamento holístico do cidadão DLD +45 anos, acompanhamento na definição de objetivos, foco e a sua monitorização.

Saúde e Família: Acompanhamento e suporte ao cidadão DLD +45 anos e família

Economia: Implementação de novas políticas económicas para apoio à inserção no mercado de trabalho do cidadão DLD +45 anos.

Estado/Legislador: Estatuto mais interventivo e com medidas atualizadas à nova realidade socioeconómica.

Território: Respostas personalizadas centradas no cidadão DLD +45 anos como um todo.

De referir ainda algumas considerações fundamentais sobre a natureza das ações/soluções propostas pelo grupo de trabalho:

1) Nem todas as causas têm soluções que as afetam direta ou indiretamente porque se tratam de **causas estruturais** para as quais dificilmente um grupo de trabalho como este conseguirá encontrar soluções exequíveis, como é o caso, por exemplo, da crise económica identificada como causa na dimensão economia.

2) Foram propostas **soluções diretas para causas concretas na dimensão analisada, mas também foram identificadas soluções para as causas de uma dimensão que minimizam, de forma indireta, as causas de outras das dimensões** identificadas para o problema em análise.

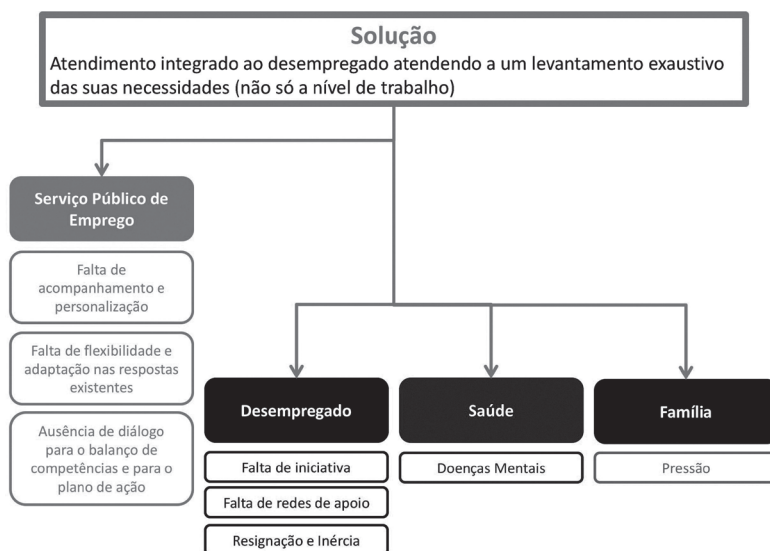
Clarificando com um exemplo: na dimensão Serviço Público de Emprego, a solução “o atendimento integrado ao desempregado atendendo a um levantamento exaustivo das suas necessidades (não só a nível de trabalho)”, para além de ter impacto direto nas causas

- “Falta de acompanhamento e personalização”;
- “Falta de flexibilidade e adaptação nas respostas existentes”;
- “Ausência de diálogo para o balanço de competências e para o plano de ação”;

tem um impacto indireto nas causas das dimensões

- **Desempregado** - “Falta de redes de apoio”, “Resignação e inércia” e “Falta de iniciativa” e nas causas da dimensão;
- **Saúde** - “Doenças mentais” e na dimensão;
- **Família** - “Pressão”.

Representando graficamente, visualiza-se de forma mais clara o impacto:



Assim, uma única proposta de solução pode, em teoria, ter um impacto abrangente em diversas causas do DLD +45 anos.

3) Das propostas de solução encontradas, existem duas características fundamentais quanto à sua abrangência:

- i. **Soluções que se direcionam à dimensão como um todo, embora possam não afetar diretamente as causas desta dimensão**, ou seja, são soluções de enquadramento. Exemplo: Na dimensão Serviço Público de Emprego, surge a solução “campanha de sensibilização sobre DLD +45 anos”.
- ii. **Soluções que têm implicações diretas nas causas identificadas em cada dimensão**, e são mais operacionais, ou seja, estabelecem uma relação causa-solução. Exemplo: Na dimensão Educação/Formação, surge a solução “formação específica a técnicos que lidam diariamente com DLD +45 anos”.

4) Foram identificadas diversas **soluções** que, na sua essência, são **similares e que foram discutidas em diferentes dimensões**, como é o caso, por exemplo, da formação e capacitação de técnicos (dimensão serviço público de emprego e dimensão recrutadores). Por outro lado, existem **ações/soluções propostas que são complementares** e que necessitam do envolvimento de diversos intervenientes no processo, como é o caso da solução da dimensão recrutadores “uma resposta mais personalizada em relação aos candidatos e uma resposta mais interventiva em relação aos critérios estabelecidos pelas entidades empregadoras”, que envolve também as entidades empregadoras e os próprios cidadãos em situação de desemprego.

Conclusões - Análise crítica à luz do conceito de governação integrada

Ao longo das sessões de trabalho, na procura de respostas para este tema, fomos confrontados com a necessidade de mudança de paradigma sobre o cidadão DLD +45 anos. Essa mudança deve envolver todas as gerações, tendo como principal promotor da mudança o próprio cidadão DLD +45 anos. Somos chamados a abandonar preconceitos, mapear novas formas de pensamento, transportar-nos para mudanças radicais num grande sistema, que é a nossa sociedade atual.

No contexto do trabalho atual convivemos com uma geração digital, em que a mudança começa a ser um hábito, a orientação para esta nova geração no mercado de trabalho é sentido de adaptação, experimentação e descoberta que fomentam a criatividade e desencadeiam a inovação. Em contraponto temos uma geração +45 anos que passou da visão da carreira profissional imutável (tanto ao nível da função exercida, metodologias de trabalho, bem como o próprio local de trabalho) para a permanente mudança, mas que é sentida como insegurança. Como medidas preventivas as próprias entidades empregadoras, públicas e privadas, devem ser chamadas a integrar nas suas políticas de gestão de talentos e desenvolvimento de carreiras a permanente integração e motivação dos colaboradores com mais de 45 anos.

Como contributo para esta mudança de paradigma, o grupo de trabalho partilhou algumas pro-

postas de solução ao nível da governação central, tais como o lançamento de campanhas de sensibilização globais e plataformas digitais de agregação de informação relacionadas com a empregabilidade, as quais podemos constatar nas ações concretas em diversas dimensões analisadas. E também medidas económicas de incentivo à empregabilidade, no entanto alertando sempre para o seu controlo, visando mitigar a subversão do objetivo a que se propõe de dinamização e criação de novas oportunidades para reinserção no mercado de trabalho.

Para além destas ações de implementação numa vertente mais central, política e económica, teremos também que atuar preventivamente perante o cidadão em situação de desemprego antes que atinja a definição de longa duração, não só pelos impactos no próprio cidadão pela sua inatividade e todas as consequências que daí advêm, mas também por todos os impactos ao nível de encargos sociais.

Se queremos evitar um problema numa geração futura, devemos investir nas gerações presentes, formando-as e sensibilizando-as através de ações concretas que evidenciem o nosso envolvimento e obrigação de ser parte do processo. Devemos acrescentar a nossa dimensão a tudo que nos rodeia e envolve, temos que nos habituar a ser agentes de mudança, à partilha das nossas ideias e conhecimento no sentido de dar um contributo válido para o processo.

O cidadão deve ser visto como integrado num processo, neste caso da sua vida, nas várias dimensões aqui apresentadas. Com a governação integrada seremos capazes de gerir processos criando uma nova abordagem na coordenação de pessoas e sistemas, visando melhorar o desempenho e a motivação. Envolve a compreensão e visibilidade para todos os processos essenciais, sua identificação, mapeamento, detalhe de regras e monitorização por indicadores e otimização num ciclo contínuo.

À luz do conceito de governação integrada e numa perspetiva macro para gerir estes processos que integram múltiplos intervenientes e permanente evolução, há que intervir a três níveis: estratégico, tático e operacional. Todos eles fundamentais! Esta visão deve que ser absolutamente clara para todos os agentes envolvidos no processo.

Na reflexão sobre este problema social complexo DLD +45 anos ficou claro que a metodologia que melhor se adapta às propostas de solução partilhadas é a Gestão de Transição. Como Philippe Vandebroek afirma *“esta abordagem ambiciona mudar as estruturas práticas e a cultura que estão profundamente enraizadas na nossa sociedade,...destina-se a estabelecer as condições adequadas para a mudança.”*

Assim, os três níveis com um papel fundamental no trabalho de transição são:

1. Elaboração de uma perspetiva inovadora de longo prazo sobre como seria um sistema sustentável, num cenário em evolução cujo propósito é inspirar - a **Visão Estratégica**.
2. Uma área de experiência inovadora, apoiada por diferentes associações de agentes, orientada para uma aprendizagem prática. Estas experiências testam os limites e revelam o que funciona e o que não funciona - a **Visão Tática**.

3. Criação de uma rede de aprendizagem que permita identificar novas oportunidades, reforçar experiências em curso e alargar a possibilidade de participação externa no processo de mudança - a **Visão Operacional**.



Trabalhar com problemas complexos implica maior autonomia, descentralização, monitorização e avaliação, planeamento conjunto, participação e comunicação dos diversos agentes de mudança, adaptação, controlo, consciência individual e coletiva, compaixão e coragem, sendo a sua realização exequível através de lideranças servidoras.

O combate ao desemprego de longa duração requer um amplo conjunto de ações incluindo reformas estruturais, através de políticas em várias áreas (de emprego, económicas, políticas fiscais, investimento em capital humano) combinando medidas curativas e preventivas. Estrategicamente tem que se assegurar um ambiente macroeconómico de forma a aumentar as oportunidades de emprego, uma forte coesão social, para suportar o desenvolvimento de competências e para contribuir para a redução do desemprego de longa duração.

Numa estratégia de governação integrada, o serviço público de emprego deveria estar pensado em articulação permanente com as diversas entidades e dimensões relacionadas com a empregabilidade, nomeadamente, no que diz respeito ao problema social complexo de DLD +45 anos.

Deveriam ser constituídas equipas de trabalho pluridisciplinares, lideradas de forma firme, mas com abertura de espírito e ideias inovadoras, no sentido de se poder proporcionar um acompanhamento mais eficiente e eficaz ao DLD +45 anos.

Mas antes mesmo deste trabalho conjunto, é preciso estabelecer as relações de confiança e participação das diversas entidades. Criar programas com uma estratégia, um planeamento e organização, definição do âmbito de trabalho de cada entidade e estabelecer a visão, missão e objetivos desta rede de parceiros, no sentido de dinamizar um alinhamento claro para todos, com autonomia e independência, preservando as missões de cada entidade.

Com esta articulação será possível que cada cidadão em situação de DLD +45 anos tenha um acompanhamento em todas as suas dimensões de forma integrada enquanto indivíduo, garantindo o acesso aos serviços de acordo com as suas necessidades, sendo tratado de forma equitativa, encaminhado para os diversos serviços complementares de forma consistente e acompanhado durante todo o seu percurso de desemprego.

Por outro lado, a integração e articulação de serviços/entidades, permite qualificar os técnicos do *front office* (IEFP, recrutadores, GIP,...) com novas ferramentas de apoio (programa informático partilhado, metodologias de coaching, entre outros) que permitirão um atendimento mais homogêneo, mais humanizado, com maior autonomia e poder de decisão, respostas mais céleres e maior flexibilidade, respondendo com mais eficiência e eficácia.

A aceitação da diferença, numa categoria como o DLD +45 anos, permitirá abrir canais de comunicação fundamentais para cidadãos em situação de desemprego e entidades de acompanhamento. Ou seja, o diálogo e a negociação serão a base de relacionamento tendo em conta que todos os envolvidos têm o mesmo objetivo: o regresso à vida ativa do cidadão em situação de DLD +45 anos.

Nota Final

A apresentação destes resultados pode sempre ser revisitada, alterada, ajustada e melhorada, uma vez que a realidade é dinâmica e, portanto, não existem verdades absolutas. A próxima etapa deverá ser testar novos modelos assentes na flexibilidade de respostas em todas as dimensões do cidadão em situação de desemprego, no pressuposto de que este é parte do problema mas também terá de ser parte da solução. Acreditamos que ao tratar cada caso como um caso único desenvolveremos os recursos necessários e consciencialização do próprio cidadão no encontro das suas próprias soluções. Para que se alcancem os objetivos propostos deverá fazer parte integrante destes modelos o seu controlo, monitorização e avaliação, estando subjacente uma análise tangível e intangível.

É nossa convicção de que existe muito caminho a percorrer e que este trabalho pode servir para reflexão pessoal ou coletiva (das entidades) para dar início a vários projetos, ideias e/ou programas.

Agradecemos toda a colaboração e empenho demonstrado por todos os que foram chamados a participar direta ou indiretamente, a todos os que se disponibilizaram para debater, refletir, doar do seu tempo em prol de um tema social tão complexo quanto este.

Relatório do Grupo de Trabalho¹⁰

Temático “Isolamento na Velhice”

Mário Rui André (coord.) (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa)

Introdução

Governança integrada (GovInt) é um conceito conhecido por muitos de nós, mas infelizmente poucas vezes posto em prática. De facto, quando falamos de GovInt estamos a falar de uma estratégia política integrada que, agregando diferentes atores ao nível da administração central e local e de instituições privadas, procura implementar medidas de política coordenadas para a resolução de problemas sociais complexos.

Os problemas sociais complexos não são fáceis de definir e não têm causas claras e definidas. São multicausais e requerem respostas diferenciadas e de diferentes dimensões, exigindo uma intervenção integrada e concertada entre as diferentes entidades que atuam sobre o mesmo problema, como por exemplo, a pobreza extrema, a pobreza infantil, o desemprego de longa duração e os territórios vulneráveis. A GovInt pretende abordar a resolução dos problemas sociais complexos existentes através do foco nos resultados, substituindo o modelo organizacional que privilegia o trabalho autónomo e independente com uma atuação unidireccional e cujo impacto é diminuto. Por um outro, pretende olhar para os problemas como um todo, introduzindo um modo distinto de atuar na sociedade.

A GovInt procura eliminar as redundâncias e responder às lacunas das respostas aos problemas sociais existentes, bem como, às incoerências das políticas públicas, melhorando os níveis de eficácia e eficiência, rentabilizando os recursos existentes – implicando, assim, uma nova cultura organizacional, onde se superam as esferas privadas de atuação e se procuram soluções integradas e partilhadas que melhor respondam aos problemas sociais complexos.

No entanto, os resultados de uma governança integrada não são imediatos, nem correspondem aos ciclos políticos das governações, o que constitui um fator crítico para a sua adoção por parte dos agentes políticos. Mas, uma vez que as alternativas de resposta aos problemas sociais complexos não têm sido eficazes nem eficientes na sua resolução, a governança integrada surge como a forma de rentabilizar os recursos existentes públicos e privados, providenciando aos cidadãos e cidadãs respostas adequadas aos seus problemas.

Neste sentido, e com o objetivo de refletir sobre o modelo de governança integrada aplicada à intervenção social junto da população idosa, em particular aquela que se encontra em situação de isolamento social e com elevados índices de vulnerabilidade, foi constituído, no âmbito do Fórum

¹⁰ Equipa: Carla Ribeirinho, Catarina Cruz, Isabel Vaz Pinto, Maria José Domingos, Maria Helena Martins, Maria Irene Carvalho, Nuno Félix, Sibila Marques, Sofia Ana Freitas, Stella Bettencourt da Câmara. Especialistas convidadas: Maria de Lourdes Quaresma, Maria Joaquina Madeira

GovInt, um grupo de trabalho com elementos de vários contextos profissionais – académico, intervenção social e organizações não-governamentais. Inicialmente constituído por sete elementos (Mário Rui André, Nuno Félix, Maria José Domingos, Isabel Vaz Pinto, Carla Ribeirinho, Maria Helena Martins e Stella Bettencourt da Câmara) a que se juntaram, posteriormente, mais seis elementos (Maria de Lourdes Quaresma, Maria Joaquina Madeira, Maria Irene Carvalho, Sibila Marques, Ana Sofia Freitas e Catarina Cruz).

Enquadramento

A sociedade portuguesa apresenta uma estrutura populacional envelhecida. Ou seja, o quantitativo da população idosa, pessoas com idades iguais e superiores a 65 anos de idade, é maior do que o dos jovens, indivíduos com menos de 15 anos de idade. Hoje, o grupo dos mais velhos representa 19% do total da população portuguesa, e o dos mais jovens 14,9% (dados relativos a 2014 *in* **www.pordata.pt**). Tendência que se manterá, pelo menos, até 2060. Segundo as projeções da população residente do Instituto Nacional de Estatística (2012-2060), no total da população portuguesa, em 2060, os idosos representarão 35,5% e os jovens 11,5% (**www.ine.pt**).

Para além do aumento da população idosa, assiste-se a um continuado “envelhecimento dentro do envelhecimento”, ou seja, a um aumento significativo da população muito idosa, que compreende os indivíduos com 85 e mais anos de idade, no seio da população com 65 e mais anos. Representam hoje 2,5% (dados de 2014 *in* **www.pordata.pt**) e em 2060, segundo as projeções do INE (2012-2060), representarão 9,6% do total da população portuguesa.

Outro fenómeno que se verifica no âmbito do envelhecimento da população é que “o mundo dos velhos é antes o mundo das velhas”, por outras palavras, nas idades mais avançadas a proporção de mulheres supera a dos homens. Hoje por cada cem mulheres com 65 e mais anos de idade existem 70,8 homens, e por cada cem mulheres com 85 e anos existem 46,2 homens.

Hoje a população feminina com 65 e mais anos representa 22,4% e os homens 17,5%, do total da população portuguesa (dados de 2014 *in* **www.pordata.pt**). Prevendo-se que em 2060, representem 17,1% e 11,9%, respetivamente (projeções do INE 2012-2060).

Esta situação resulta, fundamentalmente de dois fatores principais: a) aumento da longevidade, associado à baixa da mortalidade, inicialmente mais acentuada nos primeiros anos de vida, para posteriormente se verificar em idades avançadas; b) redução da fecundidade, que é dos dois, o fator de longe mais influente (António, 2013: 147-48). Enquanto o primeiro contribui para o aumento da população idosa, o segundo contribui para a diminuição da população jovem. (Câmara, 2014: 39). Analisemos, de seguida, cada um individualmente.

Relativamente à longevidade, verifica-se que os indivíduos atingem idades cada vez mais avançadas. No que diz respeito à esperança de vida à nascença - número médio de anos que um indivíduo pode esperar viver - é hoje de 77,2 anos para os indivíduos do sexo masculino e de 83 anos para os do sexo feminino (dados de 2013 *in* **www.pordata.pt**). Segundo as projeções do INE (2012-2060), será de 84,2 anos para os homens e de 89,8 anos para as mulheres (Câmara, 2015: 218).

Quanto à esperança de vida aos 65 anos, que é hoje 17, 2 anos para os homens e de 20,6 para as mulheres, ou seja, os homens podem esperar viver até aos 82,2 anos, e as mulheres até aos 85,6 anos (dados de 2013 in www.pordata.pt). Em 2060, segundo as previsões das Nações Unidas (World Population Prospects: The 2012 Revision), os indivíduos do sexo masculino podem esperar viver, depois dos 65 anos de idade, mais 21,3 anos e as do sexo feminino mais 25,7 anos, ou seja, os homens poderão esperar viver até aos 86,3 anos e as mulheres até aos 90,7 anos.

No que diz respeito à baixa fecundidade, verifica-se que hoje o número médio de filhos por mulher, entre os 15 e os 49 anos de idade, é de 1,23 (dados de 2014 in www.pordata.pt) muito abaixo do necessário à substituição de gerações, que é de 2,1 filhos por mulher. Para 2060, segundo as projecções do INE (2012-2060), no cenário base, a fecundidade aumentará para 1,55, mas mesmo assim, abaixo de 2,1.

O envelhecimento da população, podendo ser considerado como uma das grandes conquistas da humanidade, pois nunca como agora o quantitativo de idosos a alcançar idades cada vez mais avançadas foi tão grande, tornou-se, por outro, num triplo desafio, em termos: a) económicos; b) sociais e; c) geracionais (António, 2012: 11).

a) **Económicos** - face aos potenciais custos de uma população cada vez mais envelhecida e com necessidades específicas, nos mais diversos níveis (saúde, equipamentos, habitação, transportes, acessibilidades, entre outros;

b) **Sociais** – valorização e integração da população idosa, cada vez mais habilitada, não só física como intelectualmente;

c) **Geracionais** – maior contacto intergeracional.

Este envelhecimento populacional coloca outros desafios às sociedades atuais. O número de pessoas que vivem sós aumentou em geral no nosso país durante a última década (INE/PORDATA, 2013). Cerca de metade (47%) são pessoas com mais do que 65 anos. De acordo com o INE (2011) na última década aumentou em 29% o número de pessoas com mais do que 65 anos a viver sós. Estas são sobretudo mulheres e vivem sobretudo nas regiões de Lisboa (22%), Alentejo (22%) e Algarve (21%). Segundo a “Operação Censos Sénior 2015”, desenvolvida pela Guarda Nacional Republicana, foram sinalizados 39216 idosos, mais 5253 do que no Censos de 2014. Destes, 23996 vivem sozinhos, 5205 vivem isolados e 3288 vivem sozinhos e isolados, e ainda, 6727 idosos não enquadrados nas situações anteriores, a viverem juntos mas que se encontram numa situação de vulnerabilidade considerando as suas limitações físicas e/ou psicológicas. Os comandos territoriais onde se registaram mais sinalizações foram: Beja (3914); Viseu (3755); Guarda (3236); Bragança (3092) Vila Real (2916); Évora (2853) e Portalegre (2829) (www.gnr.pt).

O isolamento na velhice é considerado um problema social complexo devido à sua complexidade, com causas e consequências múltiplas, e abrangendo várias dimensões. Muitas vezes o isolamento assume formas muito distintas nas zonas urbanas e nas zonas rurais (Cardoso, 2014). De facto, existe uma noção generalizada de que a cidade é desprovida dos laços de solidariedade existentes

no rural e de que o anonimato típico de quem vive nos prédios urbanos se distingue claramente da vizinhança das zonas mais rurais. No entanto, torna-se importante não esquecer que é nas zonas mais rurais que se encontram os casos mais extremos de isolamento. A este respeito, pode ler-se no recente relatório da EAPN-Portugal sobre o envelhecimento ativo que “nas zonas rurais a situação das pessoas idosas é mais dramática, visto os idosos estarem muitas vezes isolados geograficamente, o acesso aos serviços ainda e extremamente difícil, não só devido às distâncias e às dificuldades de transporte, mas também devido à insuficiência desses serviços o que contribui para uma maior exclusão destas pessoas” (EAPN, 2009, p.19).

O isolamento na velhice pode traduzir-se, também, num fator de risco de maus tratos contra as pessoas idosas. Em 2014, o Provedor da Justiça recebeu, através da linha do Idoso, 3.139 telefonemas, muitos destes efetuados pelos próprios idosos a reportar situações de isolamento, abandono e negligência de cuidados. E o último relatório da APAV refere que, em 2013, foram acompanhados 774 vítimas idosas, representando 8,9% no total de casos atendidos, em média 2,1 por dia (www.apav.pt).

A prática de governação integrada na prevenção do isolamento na velhice passa necessariamente pela adoção de uma nova política de participação social e de solidariedade de diversos atores sociais, desde os órgãos institucionais que prestam apoio ou lidam diretamente com as pessoas idosas, às famílias e à comunidade de um modo geral. Estes devem ser envolvidos desde o início nesta temática, procurando delinear respostas eficazes que revelem uma genuína maior responsabilização e proximidade com as pessoas isoladas.

Metodologia.

A metodologia adotada pelo *Fórum para a Governação Integrada* passou pela organização de duas conferências internacionais, a primeira para introdução do tema e a segunda para a apresentação de uma proposta de soluções. O isolamento na velhice foi um dos problemas tratados no âmbito do Fórum.

Com o objetivo de refletir sobre o modelo de governação integrada aplicada à intervenção social junto da população idosa, em particular aquela que se encontra em situação de isolamento social e com elevados índices de vulnerabilidade foi constituído um grupo de trabalho composto por pessoas provenientes de vários contextos sócio profissionais – académico, intervenção social e organizações não-governamentais – que procurou refletir e debater sobre a complexidade do isolamento na velhice enquanto problema social.

No âmbito da **Conferência Internacional Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas**, em julho de 2014, o grupo de trabalho organizou um *workshop*, sobre o isolamento social dos cidadãos e cidadãs mais velhos. Promoveu-se um momento de trabalho participativo, tendo por base diferentes tópicos e dimensões da solidão/isolamento social nas pessoas idosas. Desta sessão de trabalho constatámos diversos pontos comuns, coincidências de respostas, similaridade de ideias, semelhanças de perspetivas e consensos alargados sobre diversos domínios.

Os temas debatidos foram os seguintes:

A prevenção do isolamento social das pessoas idosas

Existe uma relação estreita entre isolamento e solidão. A solidão pode ser uma experiência desagradável, que surge quando a rede social da pessoa idosa não existe ou não é satisfatória. Quanto maior é a rede social, menor é a perceção de solidão. O relacionamento com os outros assume-se como uma dimensão fundamental criando sinergias que potenciam respostas para as necessidades das pessoas idosas que vivem sós, promovendo a sua qualidade de vida.

Foram identificadas várias estratégias /mecanismos de intervenção, salientando-se a importância de uma atuação de carácter preventivo, de forma a evitar que as pessoas idosas mais vulneráveis sejam esquecidas.

Para uma atuação com impacto positivo, há necessidade de se adotar novas metodologias, acionar novas competências e desenvolver parcerias locais, com medidas concretas e operacionalizáveis, através de uma intervenção colaborativa e de proximidade, que aposte na prevenção do isolamento social das pessoas idosas tendo por base os pressupostos do envelhecimento ativo.

De forma a prevenir o isolamento social das pessoas idosas, foi sugerido:

- Promover a Intergeracionalidade;
- Dinamizar o Voluntariado;
- Investir no Marketing Social;
- Incentivar redes de vizinhança;
- Criar programas e projetos direcionados especificamente para pessoas idosas sós e dependentes;
- Mapear os territórios através de uma intervenção em rede;
- Incentivar a criação de associações de pessoas idosas;
- Fomentar o empreendedorismo social sénior nas empresas;
- Fomentar a visão integrada com o envolvimento de todos os agentes determinantes para a intervenção junto das pessoas idosas isoladas (Ação Social, Saúde, Juntas de Freguesia, Bombeiros, PSP, associações de Moradores, rede de vizinhança, comércio local, rede de apoio informal identificada);
- Atualizar diagnósticos com regularidade (com participação da população idosa);
- Identificar redes de apoio informais junto da comunidade (cafés, farmácias, associações e outras).

Participação

Na sociedade portuguesa, os níveis de participação cidadã são relativamente baixos quando comparados com outros países. Este fenómeno poderá ter uma hipótese explicativa radicada em questões culturais, políticas e históricas e poderá ser menos vincado nas próximas gerações de

peessoas idosas. Alguns dos constrangimentos identificados passam pela baixa escolaridade média das pessoas idosas, a vergonha, a falta de hábito, receio. No entanto, “as novas pessoas idosas” terão novas necessidades e novos padrões culturais e sociais diferentes, mais exigentes onde o acesso à informação tem um papel importante.

É fundamental desenvolver atividades que permitam ouvir as pessoas – dar-lhes voz - e ativar a sua participação na sociedade. A participação é um processo que vai para além da auscultação, uma vez que o fim último é produzir mudança social. O mesmo se aplica à delineação de políticas públicas dirigidas a este segmento da população. A criação de “Conselhos Consultivos” onde as pessoas idosas pudessem participar e apresentar propostas de resolução de problemas, poderá ser uma solução.

A Participação tem vários níveis, e, provavelmente, numa primeira etapa, é mais fácil construir processos de ativação da participação ao nível micro, nas instituições, nas associações, nas autarquias, nos centros de saúde, entre outros. Para começar este processo é essencial que os profissionais saibam gerir processos de participação, que os respeitem e que os concluam com a devolução dos contributos e com a clarificação das decisões tomadas.

Combate aos estereótipos

Qualquer iniciativa que vise uma resposta integrada à questão do isolamento na velhice não pode deixar de integrar a sociedade no seu todo. Os meios de comunicação devem ser utilizados, tal como tem vindo a acontecer, para divulgar os casos de abandono e grave isolamento em que se encontram algumas pessoas, procurando sensibilizar a população para a necessidade de atuar neste domínio. Os meios de comunicação têm também um papel central na promoção de um maior sentido de comunidade e de solidariedade entre os indivíduos e diferentes grupos etários através da exposição e divulgação dos casos positivos de práticas desta natureza.

Há uma imagem negativa sobre o envelhecimento na sociedade. O conceito está ligado a preconceitos e estereótipos que urge combater. Há que trabalhar a imagem das pessoas idosas na sociedade, promovendo a transmissão de uma imagem positiva desta população. A sociedade vê muitas vezes as pessoas idosas como inúteis, um peso social e ligadas ao passado. É necessário alterar estas imagens, erradicando-as e substituindo-as por imagens mais positivas e reais sobre o papel importante que as pessoas idosas têm na sociedade aos mais diversos níveis. A escola e os meios de comunicação podem e devem ter um papel ativo na desconstrução dos estereótipos e representações sociais ligados ao envelhecimento. A educação tem um papel fundamental no combate aos estereótipos e ao estigma idade presente nas sociedades contemporâneas. A escola é por inerência o local de excelência para a transmissão de conhecimentos e de promoção da cidadania.

Quando se debate a questão da solidão dos mais velhos é imprescindível, também, ter em conta o seu ponto de vista. A solidão é uma vivência subjetiva e intersubjetiva. Quando estar só ou viver só é uma escolha, a solidão não dever ser entendida como vivência negativa.

A sociedade está fragmentada e segregada do ponto de vista etário que dá origem à criação de estereótipos das várias gerações, particularmente estigmatizantes no caso dos mais velhos. Os

estereótipos e as discriminações etárias aprendem-se, e precisam de se desaprender formal e informalmente.

Combater a solidão nas pessoas idosas implica contrariar o paradigma social dominante, produtivista e segregacionista etário, o que por sua vez acarreta uma série coerente de políticas públicas (políticas sociais, urbanísticas, económicas, fiscais, entre outras) que promovam a criação e manutenção de significados de vida e de relações sociais e afetivas significativas para todas as idades. É fundamental aprender a viver quotidianamente a intergeracionalidade e a intrageracionalidade, no seio das famílias, das comunidades, das várias organizações de vida diária (escola, trabalho, lazer, entre outros).

Neste sentido, torna-se fundamental uma educação para a Cidadania que saliente a crucial importância da reciprocidade e da solidariedade entre as gerações, num processo de valorização das várias idades da vida, que equilibre o predomínio da idade ativa sobre todas as outras. Esta também deve ser uma educação dos cidadãos para a sua própria possível futura dependência. Mais uma vez tal implica a transformação de um certo paradigma social dominante que esconde e desumaniza a dependência (física ou mental), quando de facto todos somos interdependentes e a dependência é um estado naturalmente humano.

Promoção do Envelhecimento Ativo

Envelhecer ativamente é um processo, neste sentido, o envelhecimento deve ser preparado desde cedo. A construção de um projeto de vida é fundamental, pois pode prevenir a longo prazo o aparecimento de sentimentos de inutilidade, de baixa autoestima. Estes sentimentos surgem muitas vezes em situações de rutura como a saída do mercado de trabalho (reforma), com a perda do cônjuge e, entre outras, com a ausência de familiares. No entanto, a promoção de um envelhecimento ativo não é da responsabilidade única da pessoa, mas também da sociedade, que deve criar as condições necessárias para que todas as pessoas possam viver em dignidade e com qualidade de vida.

Definição de uma Política de apoio à família

Portugal carece de medidas que apoiem não só as famílias compostas por pessoas idosas, mas também as famílias que têm pessoas idosas a cargo. Se, por um lado, é mais facilmente reconhecido que, por exemplo, uma pessoa falte ao emprego para cuidar de uma criança que está doente, o mesmo não acontece quanto o doente é uma pessoa idosa. A existência de uma política de família ao nível nacional permitiria, não só que a família estivesse mais presente na vida da pessoa idosa, como também permitiria apoiar (não só do ponto de vista social, mas também monetário) a família que tem de prestar cuidados. No mesmo sentido, é necessário também trabalhar, e valorizar, o papel da pessoa idosa na família, quebrando estereótipos e promovendo uma maior solidariedade intergeracional.

Promover o combate à pobreza das pessoas idosas

Um dos grandes problemas da solidão é quando esta é imposta por fatores externos, difíceis de solucionar, como por exemplo, a baixa capacidade económica de muitas pessoas idosas em Portugal. A

pobreza não só limita o acesso a serviços essenciais, como a saúde e habitação, como é um entrave no acesso a áreas da sociedade fundamentais à participação social das pessoas, como a cultura e o lazer. Realçou-se que para prevenir o isolamento social das pessoas idosas, é necessário agir preventivamente e que a definição de uma estratégia nacional de combate à pobreza e exclusão social das pessoas idosas é cada vez mais premente.

Formação para profissionais e cuidadores formais e informais

Foi referida a importância da formação em gerontologia para os profissionais de cuidados sociais e de saúde, que estão a trabalhar com as pessoas mais velhas (por exemplo, assistentes sociais, animadores sociais, enfermeiros, médicos). Como também, a sensibilidade e o respeito pelas pessoas idosas precisam de ser conscientemente trabalhados na formação dos profissionais de cuidados de proximidade de modo a que sejam um pilar fundamental da formação e futura prática destes profissionais. É essencial perceber o público em presença, para adequar as metodologias. Deve ser feita uma aposta na capacitação de facilitadores especializados que promovam a reflexão e participação, a expressão de opinião. Há que cultivar o hábito da participação e combater a descrença, a tendência para a infantilização, o idadismo, e a postura paternalista e condescendente muitas vezes presente na intervenção social com pessoas idosas. Neste contexto, é necessário valorizar o trabalho interdisciplinar e uma postura colaborativa.

As respostas sociais

Uma visão integrada considera todos os envolvidos. As famílias e os prestadores de cuidados formais e informais devem ser respeitados e consultados em todas as iniciativas que venham a ser desenvolvidas. As respostas atuais devem ser conhecidas antes de se proporem novas respostas, procurando respeitar as idiossincrasias individuais e culturais dos envolvidos. Uma solução eficaz tomará em conta os recursos disponíveis e aqueles que são necessários de uma forma eficiente. Deve ter-se em linha de conta as limitações de várias ordens das famílias e daqueles que prestam habitualmente cuidados (ex. financeiras, grau de saúde, proximidade).

No desenho das respostas mais eficazes à situação de isolamento torna-se imprescindível conhecer as necessidades não só das pessoas mais velhas em contexto de isolamento como também das suas famílias e principais prestadores de serviços e cuidados. O desenvolvimento destas respostas deve respeitar os desejos das pessoas mais velhas e suas famílias. Numa perspetiva de longo prazo, interessa conhecer os interesses não só das pessoas idosas que se encontram já numa situação de fragilidade mas também aqueles que se encontram em potenciais situações de risco. Este diagnóstico das necessidades das pessoas idosas e dos diversos grupos envolvidos poderá ser feito através de entrevistas e da promoção de uma linha de diálogo construtiva. O grupo de pessoas mais velhas é, por um lado, muito heterogêneo nos seus interesses, capacidades, grau de autonomia e necessidades, sendo por outro, identificado socialmente com uma imagem muito negativa, estereotipada e desvalorizada.

O desenvolvimento de respostas às necessidades identificadas deve ser centrado nas escolhas das pessoas, sendo as próprias co-autoras e participantes nas decisões, respeitando -se a sua vontade e interesses.

Na intervenção social deve ser respeitado o potencial de resposta de cada um/estrutura familiar, assim como os seus recursos e ritmos de mudança/desenvolvimento.

As Respostas Sociais existentes refletem uma imagem muito negativa e estereotipada, não se constituindo como opção interessante e valorizada, consistindo, muitas vezes, como último recurso a seleccionar.

Não estão em causa só as qualidades físicas e os recursos menos apelativos de muitos equipamentos, mas o facto de se antecipar uma certa dissolução e perda da individualidade da pessoa, em favor de uma resposta mais formal e estereotipada.

As Respostas Sociais e redes de articulação existentes devem ser valorizadas, e reformuladas no sentido da diversificação dos serviços prestados, respondendo para além das necessidades básicas, permitindo a multidisciplinaridade das respostas na própria comunidade, de forma a manter e reforçar as redes sociais da pessoa, no seu contexto social.

Nas comunidades deve ser reforçada uma plataforma de respostas, integrada e colaborativa, onde se desenhe uma partilha de recursos e responsabilidades, nomeadamente, valorizando a articulação entre a saúde e a segurança.

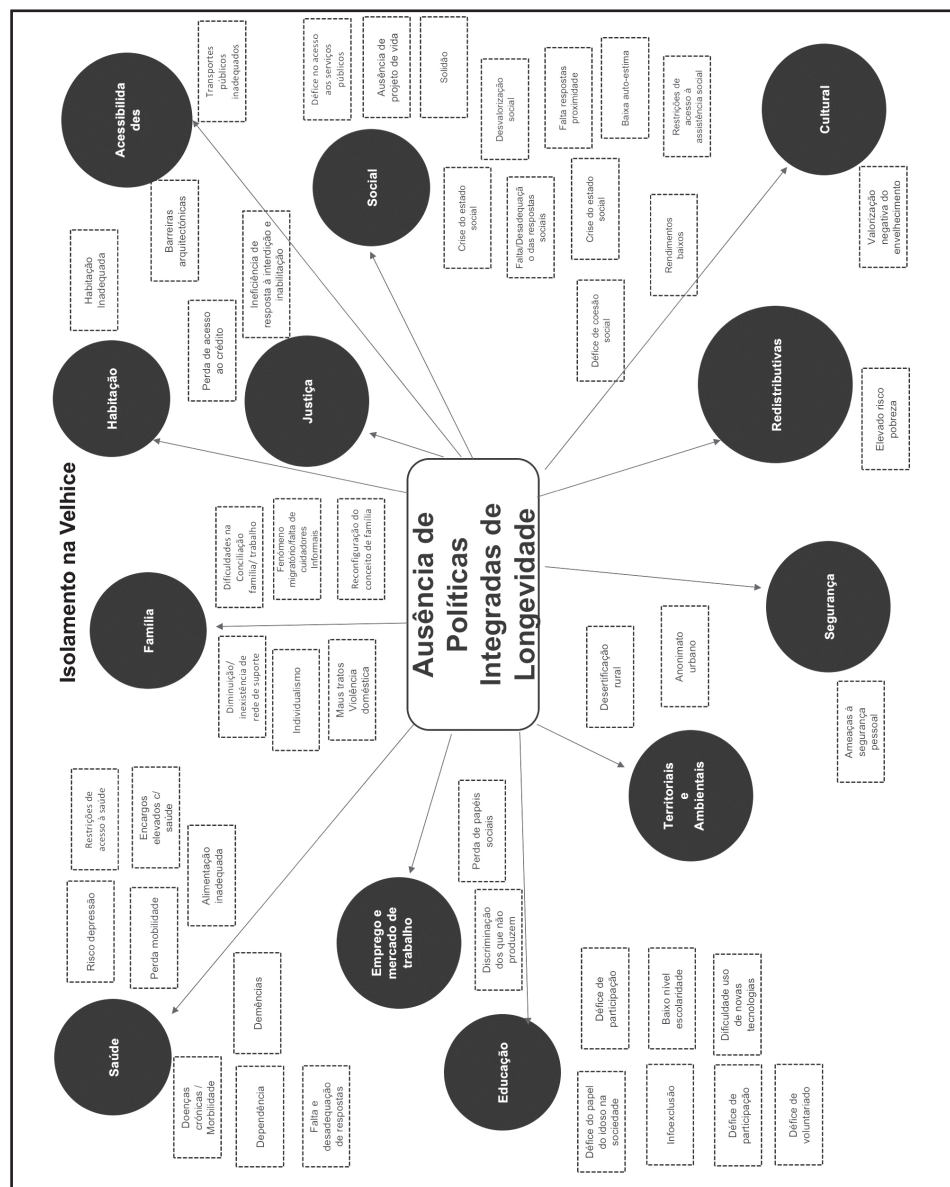
Em jeito de síntese de ideias-força reforçou-se a mais-valia em ter a Saúde como parceiro, a Comunidade como contexto de respostas e as Redes de articulação já existentes, valorizadas e reforçadas.

Desta sessão de trabalho resultou o desenho do Mapa conceptual dos problemas associados ao isolamento. No entanto, como se pode constatar, no âmbito do debate surgiram não só as possíveis causas, mas também, algumas contribuições para encontrar soluções para a diminuição do isolamento na velhice.

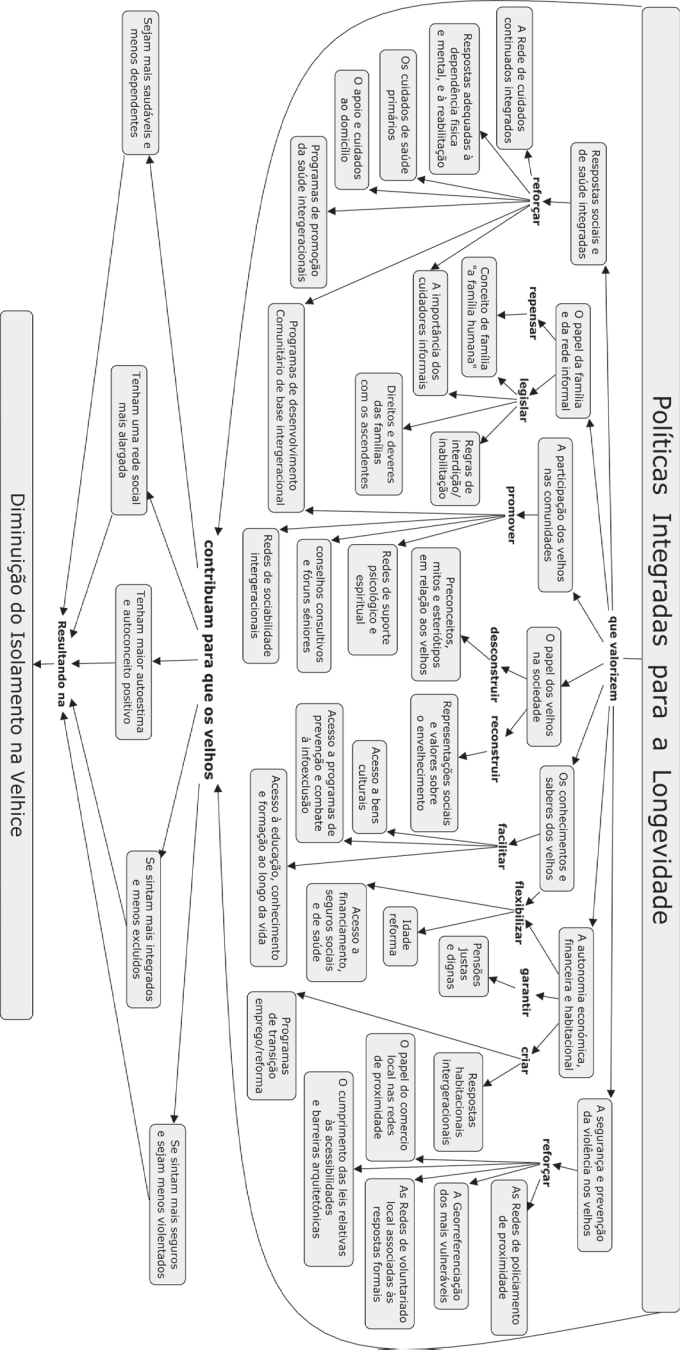


138

Concetual, foi organizado um *workshop*, a 17 de junho de 2015, com o objetivo de promover momentos de trabalho participativo sobre os diferentes tópicos e dimensões do isolamento na velhice e centrar o debate nas soluções e propostas de ação concretas. Para este *workshop* foram convidados a participar especialistas nas diferentes dimensões do problema, profissionais e cidadãos em nome individual com mais de 65 anos. Desta reflexão resultou um conjunto de propostas que foram reunidas em diferentes áreas e construiu-se um Mapa Concetual das soluções.



Mapa concetual das soluções para a diminuição do isolamento na velhice



Sendo o isolamento na velhice, um problema social complexo, foi necessário não só conseguir identificar as suas possíveis causas como as soluções que contribuam para a sua diminuição. A resposta para o grupo, como já foi dito, passa pela existência de políticas integradas para a longevidade que valorizem:

- Respostas sociais e de saúde integradas;
- O papel da família e da rede informal;
- A participação das pessoas mais velhas nas comunidades;
- O papel das pessoas mais velhas na sociedade;
- Os conhecimentos e saberes das pessoas mais velhas;
- A autonomia económica, financeira e habitacional;
- A segurança e prevenção da violência nas pessoas mais velhas;
- e que contribuam para as pessoas mais velhas:
- Sejam mais saudáveis e menos dependentes;
- Tenham uma rede social mais alargada;
- Tenham maior auto estima e auto conceito positivo;
- se sintam mais integradas e menos excluídas;
- se sintam mais seguras e menos violentadas.

As respostas sociais e de saúde integradas devem ter não só um papel preventivo reforçando os cuidados de saúde primários, o apoio e cuidados ao domicílio, a Rede de Cuidados Continuados Integrados e as respostas adequadas à dependência física e mental e à reabilitação; mas também devem promover *Programas de promoção da saúde intergeracionais*, a importância dos cuidadores informais e *Programas de Desenvolvimento Comunitário de base intergeracional*.

Central nas possíveis soluções para a diminuição do isolamento na velhice está o papel da família e da rede informal. O Mapa propõe que se repense e reforce o conceito de família e que se legisle sobre os direitos e deveres das famílias com as ascendentes, as regras de interdição e de incapacitação e ainda sobre a importância dos cuidadores informais.

Para garantir a segurança e a prevenção da violência sobre as pessoas mais velhas é necessário reforçar as redes de policiamento de proximidade, a georreferenciação dos mais vulneráveis, as redes de voluntariado local associadas às respostas formais, o papel do comércio local nas redes de proximidade e o cumprimento das leis relativas às acessibilidades e barreiras arquitetónicas.

O isolamento na velhice tal como já mencionado pode ser condicionado por fatores externos à própria pessoa, tais como, a pouca autonomia económica, financeira e habitacional. Para contornar estas causas é preciso, por exemplo, flexibilizar a idade da reforma e o acesso a financiamento, seguros sociais e de saúde. As condições habitacionais são, sem dúvida, umas das grandes condicionantes ao isolamento na velhice. Das propostas equacionadas durante o debate e a reflexão do grupo surgiu a necessidade de criar *Respostas habitacionais intergeracionais*. Contudo, o factor económico e financeiro é de todo um dos mais importantes, e assim, é prioritário garantir a existência de pensões justas que permitam que as pessoas vivam com dignidade, tal como a existência de *Programas de transição Emprego/reforma*.

Se todas as condições que atrás mencionámos estivessem garantidas, não teríamos todas as causas combatidas. Tão importante como as mencionadas é o debate que é necessário fazer sobre o papel das pessoas mais velhas na sociedade, que passa pela promoção da sua participação na comunidade e na desconstrução dos preconceitos e estereótipos em relação às pessoas mais velhas.

O culminar do processo de reflexão acerca da temática de Idosos Isolados, que veio a determinar a construção do mapa conceptual das políticas integradas para a longevidade, aconteceu na Fundação Calouste Gulbenkian, no dia 16 de outubro de 2015, com a apresentação do referido mapa e com o convite a um painel de especialistas para enriquecerem a reflexão, na **Conferência Internacional Governação Integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal**.

Este momento de trabalho teve como convidados o Professor Doutor Hermano Carmo, a Professora Doutora Maria do Céu Machado, O Professor Doutor Paulo Machado e a Dra Rita Valadas, tendo como moderador o Jornalista Mésicles Hélin. Pelo grupo de trabalho, integraram o painel a Professora Doutora Maria Irene Carvalho e a Mestre Carla Ribeirinho.

A sessão foi iniciada pelo Doutor Mário Rui André, coordenador do grupo que enquadrou o tema em análise, detalhou a constituição do grupo, o percurso reflexivo do mesmo e a metodologia adotada, com enfoque nos momentos de discussão alargados, nomeadamente a realização de dois workshops, e sintetizou os resultados do trabalho desenvolvido. Este traduziu-se na construção de dois quadros conceptuais, um primeiro sobre o problema do Isolamento Social na Velhice e um segundo, numa lógica de soluções e propostas, relativo a políticas integradas para longevidade.

A Professora Doutora Stella Bettencourt da Câmara e a Dra Maria José Domingos clarificaram e pormenorizaram os mapas conceptuais, aprofundando cada uma das dimensões abrangidas e as possibilidades de ação, explicitando as interações e causalidades.

Após este momento o painel foi convidado a participar com os seus comentários e considerações sobre o tema.

Dada riqueza e variedade das intervenções, em termos metodológicos, utilizou-se uma grelha de análise de conteúdo aplicada às transcrições das intervenções dos diferentes convidados, que pretende sintetizar e organizar os conteúdos das comunicações.

Grelha de Análise de Conteúdo

Categorias	Sub-Categorias	Síntese
Reflexões sobre Envelhecimento	Dimensão económica	Os espaços urbanos não estão adaptados à população mais velha e com dificuldades de mobilidade. Estudos indicam que o envelhecimento demográfico levará a um impacto económico muito negativo. Outra visão insiste em combater a visão dos idosos como um fardo. Reforçar os benefícios económicos e sociais que advêm do envelhecimento. A questão da produção de riqueza prende-se com o desemprego e não com o envelhecimento. Reconfigurar a representação social. Aposta nas oportunidades promovidas pelo envelhecimento
	Dimensão conceptual	Idosos são Grupo Novo. Novas gerações idosos, com outras competências e perfis, diferentes do estereótipo do envelhecimento. Grande heterogeneidade O envelhecimento não tem que ser visto como problema social. Ser idoso hoje é diferente do passado. Mantém-se pertinente a fronteira dos 65 anos? O termo proposto pela OMS é envelhecimento ativo.
	Dimensão Social	O envelhecimento não tem que ser visto como problema social. Trabalho educacional a ser feito. Combate aos estereótipos. Necessário combater os estereótipos. Há responsabilidades a todos os níveis (empresas, instituições, autarquias, sociedade, poder central). Necessidade de preparação individual da reforma.
Reflexões sobre Isolamento na Velhice		Nevoeiro informacional. Necessidade de gramática icónica, diagramar. Proceder a aproximações sucessivas. Desafio da alfabetização icónica. Auto-imagem dos idosos pode promover o isolamento. Responsabilidades a todos os níveis.
Comentários ao Mapa Conceptual	Aspetos genéricos	Mapa retrata bem o nevoeiro informacional. Quadro está bem desenvolvido. Inteligente. Honesto. Abrange objectivos de cidadania. Necessário priorizar e definir caderno de encargos. Quadro complexo. Necessidade de discussão transversal, estratégia coerente de intervenções. A governação integrada permite poupanças de escala, reconfigurações, complementaridades, sinergias. Dimensões atravessam-se.
	Governação integrada	Vantagem de visão integrada, global e a todos os níveis. Necessidade de discussão transversal, estratégia coerente de intervenções. A governação integrada permite poupanças de escala. A governação integrada permite poupança, reconfigurações, complementaridades, sinergias. Dimensões atravessam-se.
	Dimensão económica	O caderno de encargos do mapa deve fazer uma na análise focando o benefício social e económico que representam os idosos, e não apenas numa lógica de custos. Há sectores da economia que têm que rever teoria do valor. Validar o desenvolvimento de alguns sectores de atividade devido ao público mais velho. Valor social dos avós.

Propostas/ Recomendações/ Prioridades na abordagem do problema.	Dimensão social	Perceber e validar o poder dos idosos: Poder grisalho. Empoderar os idosos. Esforço de organização dos próprios. Associativismo. Serviços devem perfilar-se como recursos. Lobby. Grupo de pressão. Enfoque na educação para a cidadania. Promover a intergeracionalidade. Apostar na dimensão da cidadania
	Dimensão de habitat	Repensar o espaço urbano. Prioridade na dimensão de habitação e espaço urbano. Há competências partilhadas e a intervenção prioritária deverá ser no habitat, subsequentemente outras questões terão resolução mais fácil.
	Respostas sociais	Apostar na intergeracionalidade e respostas integradas, flexíveis, passíveis de ser reconstruídas, que acompanhem o ciclo de vida. Inovar, permitir a seleção dos serviços pretendidos. Apostar na capacidade técnica.
	Dimensão da Saúde	Apostar na dimensão da cidadania. Reforçar a dimensão da saúde nas políticas integradas para a longevidade, de forma transversal. Priorizar a prevenção de demência Estudos comprovam que ser ativo depois da reforma atrasa a dependência

Pode-se afirmar importância da emergência de um novo desafio social. A sociedade e o espaço urbano não estão cabalmente preparados para uma geração de pessoas mais velhas tão numerosa e com características tão heterogêneas e particulares. Na definição das políticas ou estratégias de intervenção há que dar especial importância aos diferentes perfis das pessoas com 65 anos, as suas aspirações e necessidades. A questão pode até ser colocada na idade a partir da qual se entra na velhice, tendo sido referido que há bibliografia que avança os 70 anos e que outra apresenta a categoria de idosos jovens a partir dos 55. O conceito de velhice é multidimensional, fez-se a proposta de que o envelhecimento deve ser encarado numa ótica de benefício social, sociológico e também económico. Verifica-se que esta faixa etária pode constituir uma oportunidade e um segmento de mercado muito significativo em certas áreas da economia, nomeadamente, cultura, lazer turismo e indústria farmacêutica. Foi proposta a revisão da teoria do valor que se associa ao envelhecimento, educar para uma nova imagem das pessoas mais velhas. Reconfigurar a representação social que a sociedade tem do envelhecimento, desconstruir estereótipos e promover as imagens positivas, sendo que esta tarefa tem diferentes níveis de responsabilidade, desde o individual até ao político, passando pelo nível comunitário, local, institucional mas também o do domínio da responsabilidade social das empresas que deverão promover condições para os colaboradores poderem preparar a sua reforma.

A tentativa de diagramação do problema social complexo foi comentada como um trabalho muito positivo que permite organizar o nevoeiro informacional que subsiste nesta temática. Abrange diversas dimensões e estabelece relações, permite discussão transversal e propõe uma estratégia coerente de intervenção. Relativamente ao mapa colocou-se a questão de ser necessário associar-lhe um caderno de encargos com priorização das dimensões sobre as quais intervir. Por um lado propôs-se incidir a ação prioritária na dimensão habitação e espaço público, como área por excelência de responsabilidades partilhadas entre cidadãos, poder local e central. A intervenção nesta área pode alavancar alterações e melhorias noutras dimensões e facilitar a resolução de outras questões. Por outro lado sublinhou-se a dimensão da cidadania, o empoderamento dos idosos, o apoio ao associativismo, à participação, estímulo à constituição de grupo de pressão e lobby. Salientou-se a importância da governação integrada na abordagem a este problema social e como

base de construção das políticas integradas para a longevidade. Os serviços de ação social e outros deverão constituir-se como suporte e facilitadores da ação que deverá ser liderada pelos próprios cidadão mais velhos.

As respostas sociais devem assumir um caráter flexível, adaptável, reconstitutivo, passíveis de acompanharem o ciclo de vida e apostarem na intergeracionalidade. Foi destacada a recomendação de que as diferentes repostas devem ser abertas à comunidade envolvente, podendo obter inclusivamente benefícios económicos desta abertura.

Para além disto, reforçou-se a necessidade da contínua qualificação da intervenção, seja através da formação profissional dos diferentes agentes, bem como da valorização profissional desta área. Foi também proposto reconfigurar respostas típicas demasiado rígidas com procedimentos e critérios de funcionamento que, amiúde, limitam a eficácia e eficiência da intervenção e não respondem cabalmente às necessidades específicas dos utentes.

Foi reforçada a importância essencial da dimensão da saúde na conceção e implementação de estratégias e intervenções. A saúde terá que ser preocupação transversal no desenho de políticas integradas da longevidade, não apenas numa fase mais adiantada da vida, mas numa perspetiva de ciclos de vida. Devem ser priorizadas as estratégias de prevenção, nomeadamente da demência e dependência, com um conjunto de repostas que permitam adiar controlar as situações de doença. O envelhecimento saudável prepara-se ao longo da vida e está intimamente ligado com exercício de voluntariado ou cuidados a descendentes, por exemplo.

A prevenção e combate ao isolamento social no envelhecimento interpela todos os setores da sociedade e requer uma mobilização diversificada de atores para a sua minimização. Coexistem responsabilidades individuais, verificando-se que algumas pessoas mais velhas têm de si mesmas de uma auto imagem que pode promover o isolamento; responsabilidades de cidadania, onde pode ser estimulada uma solidariedade cidadã de proximidade; de responsabilidades locais, com a implementação de processos de simplificação de acesso das pessoas a repostas e serviços e criação de circuitos e procedimentos para intervenção rápida e eficaz em situações de vulnerabilidade; responsabilidades das empresas que devem apostar no reforço das competências pessoais e profissionais dos seus trabalhadores, de forma a prepará-los para a fase após a sua reforma e desenvolverem medidas que promovam o envelhecimento ativo dos seus antigos colaboradores.

No decurso da sessão de trabalho foram pedidos reflexões ou comentários à audiência que, esmagadoramente, foram no sentido de reforçar a importância de manter a questão do isolamento social na velhice como prioridade da intervenção social, incidindo também sobre o desafio da reconceptualização da velhice/envelhecimento e da reconfiguração das representações sociais e das repostas existentes.

Decorrente da análise das questões colocadas pelo público e apreciando os comentários e reflexões dos convidados conclui-se que há uma coincidência das mesmas preocupações. Muitas das questões colocadas remetem para as inquietações que o grupo enfrentou e debateu. Por onde se começa? Se é que se pode/deve definir o ponto de partida? Verifica-se uma dicotomia entre

responsabilidade individual versus responsabilidade social, estrutural. Refletir sobre a responsabilidade individual de cada um no seu processo de envelhecimento face às responsabilidades da comunidade, da sociedade, políticas públicas, de saúde, nomeadamente, na forma como cada indivíduo envelhece, que oportunidades de participação e que condições de segurança proporciona. O mapa das políticas integradas para a longevidade traduz a interpenetração de todas as dimensões, todas se atravessam e se influenciam mutuamente. As dimensões micro, meso e macro, no fundo enquadram o indivíduo no todo. Face à necessidade de priorizar esta ou aquela na dimensão equacionou-se a tentativa de um caminho paralelo em várias dimensões simultaneamente. Terão que ser feitas opções, mesmo sabendo que estas serão muito complexas, há níveis de intervenção e responsabilidade e de intercessão entre a escala individual, enquanto cidadão, enquanto docente, enquanto responsável institucional ou responsável político. Apontou-se como possibilidade de priorização a dimensão da cidadania. Esta dimensão atravessa a dimensão dos rendimentos, a dimensão dos empoderamento, interpela a responsabilidade da sociedade civil que se pretende que seja organizada, dinâmica, atuante e propositiva. A governação integrada convoca-nos para este desafio. As políticas integradas não devem ser uma epifania. Tem que ser questionada a responsabilidade de cada um, nos diferentes papéis que encarna na sociedade. A visão fatalista de que os idosos são um peso e um fardo tem que ser combatida. O envelhecimento traz um conjunto de oportunidades, a nível individual, familiar que tem ser tido em consideração.

A prática de governação integrada na prevenção do isolamento na velhice passa necessariamente pela adoção de uma nova política de participação social e de solidariedade de diversos atores sociais, desde os órgãos institucionais que prestam apoio ou lidam diretamente com as pessoas idosas, às famílias e à comunidade de um modo geral. Estes devem ser envolvidos desde o início nesta temática, procurando delinear respostas eficazes que revelem uma genuína maior responsabilização e proximidade com as pessoas isoladas.

Os trabalhos foram concluídos com a apresentação de propostas do grupo de trabalho para os próximos passos a seguir pelo Fórum GovInt:

- Continuar o movimento de disseminação da Govint, no caso, em particular, associado à abordagem do problema social complexo Isolamento na Velhice;
- Aprofundar conhecimento de como o Isolamento na Velhice se revela aos diferentes níveis territoriais nacional/regional/local e procurar encontrar abordagens inovadoras baseadas no Govint;
- Apoiar o desenvolvimento de projetos piloto de abordagem deste problema social complexo;
- Fornecer assistência técnica de GovInt a programas na área do isolamento na velhice;
- Procurar colocar a Govint na agenda política e captar recursos no âmbito do Portugal 2020.

Relatório do Grupo de Trabalho¹¹

Temático “Pessoas em Situação de Sem-Abrigo”

Henrique Joaquim (coord.) (Comunidade Vida e Paz/Universidade Católica)

Uma visão de enquadramento do problema

Uma das características consensualmente reconhecida quando se aborda problemas sociais complexos é a dificuldade destes serem rigorosamente definidos e delimitados.

Quando se trata da população em situação sem-abrigo, várias são as asserções comuns que circulam no domínio do debate público. Tal como em relação a outros fenómenos sociais, algumas das proposições veiculadas são repetidas em diferentes domínios, sem que, necessariamente, com o mesmo significado. A inexistência de critérios de consenso que permitam a construção de um saber comum que disponha de um léxico específico e partilhado resulta na possibilidade de um mesmo termo, expressão ou ideia poder ser utilizado pelo mais variados motivos e até com significados distintos.

No entanto, no que concerne ao domínio institucional é relevante salientar-se que existe um conceito oficial de pessoa em situação de sem-abrigo, ratificado pela Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem Abrigo (ENIPSA 2009-2015) atualmente em vigor. Este conceito constituiu um verdadeiro princípio fundacional desta área de intervenção social, na medida em que foi por seu intermédio que a Administração Pública reconheceu, oficialmente e a nível nacional, a população em situação de sem-abrigo como público vulnerável merecedor de um planeamento e de uma intervenção específicos. De resto, desde a apresentação da Estratégia, em Março de 2009, vários têm sido os Núcleos de Planeamento e Intervenção com Sem-Abrigo (NPISA) implementados a nível distrital, tal como previsto naquele documento, a concretizarem territorialmente esse reconhecimento.

Compete-nos salientar que não se pretende, de forma alguma, fixar o conceito como princípio axiomático que dispensa reflexão, mas pelo contrário, evidenciar-se que aspetos fundamentais – tais como a delimitação do âmbito da sua aplicabilidade ou a clarificação do sentido do seu uso adequado – não se encontram, antecipadamente, definidos no conceito e exigem uma definição rigorosa. Tornar possível a partilha de um “edifício” conceptual é uma forma de direccionar a reflexão por fazer acerca do conceito e não uma estratégia para dispensá-la.

¹¹ Dr. Elias Barreto (Centro Hospital Psiquiátrico de Lisboa), Dr. Miguel Coelho (Movimento ao Serviço da Vida), Dr. Carlos Farias (Câmara Municipal de Lisboa), Dra. Ana Sofia Branco (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), Dra. Ana Filipa Belchior (Centro Social e Paroquial de S. Jorge de Arroios), Dr. Nuno Jardim (Centro de Apoio aos Sem-Abrigo).

A primeira observação que se pode fazer é a de que o que o conceito designa são as **condições** de existência a que as pessoas, por se encontrarem a elas submetidas, tornam-se suscetíveis de se enquadrarem na situação de sem abrigo. Realça-se que da formulação ficaram excluídas quaisquer referências aos atributos ou características dos indivíduos que compõem o grupo, sendo apenas mencionado um conjunto de circunstâncias que se entendeu constituir critério suficiente para caracterizar aquilo em que consiste essa situação.

A implicação imediata desta observação é a de que, partindo do conceito, nada autorize a que se possa considerar que um determinado indivíduo “seja” sem abrigo, mas apenas que “esteja” sem abrigo durante um período da sua vida. Esta disposição assemelha-se, por conseguinte, a uma “regra de construção” do grupo das pessoas em situação de sem abrigo – ou de delimitação do fenómeno – alicerçada na situação vivida pelas pessoas no que respeita à falta de habitação.

Outra implicação daqui decorrente é a de que não haja qualquer sustentação da subsunção para todo o grupo de algum(a) problemática, mesmo quando, na prática, se verifique uma grande abrangência da sua incidência.

Nesta perspetiva, o estudo das problemáticas faz-se assumindo como “*locus*” a situação de rua e a expressão particular que um problema adquire nessas condições de existência – contribuindo para uma problematização” do fenómeno – e não quaisquer características essenciais dos indivíduos para justificar o fato destes viverem na rua: o grupo não explica o que quer que seja, o grupo tem, ele próprio de ser explicado.

As problemáticas

O fenómeno da população sem abrigo compreende um “complexo de problemas”, quase sempre **interdependentes** o que resulta num problema multidimensional e multi-causal.

Se, por um lado, a heterogeneidade que caracteriza esta população torna difícil de enumerar todas as problemáticas implicadas no fenómeno, por outro lado, a interdependência e/ou co-morbilidade, precipitam o aparecimento de novas dificuldades (irredutíveis às problemáticas específicas) que decorrem da interconexão entre elas.

Esta interdependência assinala a dificuldade de agir sobre uma problemática individualmente sem agir sobre outra(s) que, por vezes, a ela surgem associadas.

Aquilo que vulgarmente se designa por “problemáticas dominantes” mais não são do que situações de co-morbilidade. Por exemplo: adições, doenças mentais ou situações de vivência prolongada na rua (às quais se atribui, de forma discutível, um caráter de cronicidade). E não será por mero acaso que os programas de “*housing first*” se dirigem principalmente a pessoas que apresentam este tipo de problemáticas, denominadas “dominantes”.

Apesar dos problemas que surgem com maior incidência entre a população sem abrigo se encontrarem bem identificados, e a sua etiologia bem descrita, no âmbito das disciplinas que deles se

encarregam (medicina, sociologia, psicologia, direito, etc.), a forma como se inter-relacionam em contexto de rua e os contornos que essa inter-relação implica em cada caso particular, reafirmam a necessidade de se promover uma abordagem que contemple a dimensão empírica do fenómeno.

Procurando tornar mais claro o sentido com que se emprega o termo “co-morbilidade” arrisca-se propor uma analogia com as ciências naturais:

Os átomos que compõem os elementos da tabela periódica podem ser identificadas ao nível mais fundamental da física, no entanto, a descoberta dos elementos químicos propriamente ditos, teve necessariamente que acontecer ao nível experimental (empiricamente) uma vez que, nada no domínio da física pode antecipar as combinações específicas que resultam na agregação de átomos em elementos químicos e muito menos, prever quais as forças que, então já no âmbito da química, regularão o seu comportamento. Em modo semelhante, poder-se-ia dizer que, apesar de haver uma problematização disciplinar e a constituição de uma epidemiologia relativa às dificuldades que afetam a vida das pessoas sem abrigo, nada na investigação desenvolvida no âmbito dessas disciplinas antecipa a forma concreta como essas dificuldades se combinam no contexto específico da vivência na rua e como amplificam os impactos negativos de outras problemáticas presentes.

Finalmente, o termo “multicausalidade” exige também um breve esclarecimento em relação ao sentido com que se o emprega, na medida em que se reconhece o risco de se sugerir uma noção de “determinismo” que não é aquela que se pretende avançar.

Estabelecer-se uma relação de causa-efeito implica que num determinado encadeamento lógico e sequencial, a totalidade das variáveis (causas) responsáveis pela produção de um determinado efeito sejam conhecidas. No entanto, quando estamos perante a presença repetida de uma ou diversas variáveis que antecedem cronologicamente um determinado fenómeno, aquilo que se estabelece entre os termos é, em primeiro lugar, uma relação de probabilidade. Posteriormente, nos casos em que essa probabilidade se confirma com uma consistência tal que permite a sua consolidação científica, a relação entre ambos os termos (variáveis antecedentes e fenómeno justaposto) adquire, na linguagem utilizada na lógica modal clássica, o carácter de “necessidade”.

Quando se diz que uma variável é “necessária” para a produção de um efeito, o que se afirma é que, independentemente das contingências, esse efeito não se produz sem que a variável identificada o anteceda. No entanto, tal não equivale a afirmar-se que a variável seja “razão suficiente” para que o efeito se produza. Exemplificando: podemos certamente afirmar que, sejam quais forem as contingências, a luz solar é absolutamente necessária para que se produza uma colheita. Porém, tal não equivale a dizer-se que a luz solar seja suficiente para que a colheita seja produzida.

Deste modo, quando se descreve um problema complexo como sendo multicausal, o sentido da afirmação não é o de se sugerir o exercício de se definir antecipadamente a totalidade das causas para tal problema, mas sim o de assinalar a irredutibilidade do fenómeno a causas específicas ou axiomas causais.

A consequência lógica da multicausalidade no caso do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo é, por conseguinte, que se deva considerar que há diversos problemas cuja presença é

suscetível de aumentar a probabilidade da pessoa vir a ficar nesta condição.

O termo traduz, então, não um determinismo redutor do fenómeno a problemas rigorosamente definidos, mas pretende assinalar a diversidade de combinações de problemáticas (possíveis em cada caso) que encontramos presentes, com maior ou menor incidência, no fenómeno. Os casos particulares compõem “arranjos” diferentes e não é possível prever-se, apenas a partir da presença de problemáticas, quais serão as consequências (efeitos) para a vida da pessoa no que respeita ao seu acesso à habitação: se em alguns casos bastará o impacto de um único problema para que a pessoa passe a enquadrar-se no conceito de PSA, noutros casos, a presença de vários problemas poderá implicar, inevitavelmente, que a pessoa fique sem abrigo.

Objetivos e Metodologia

A diversidade de problemáticas que incidem sobre a população em causa, torna este um fenómeno que atravessa fronteiras, tanto institucionais como administrativas, uma vez que os modelos organizacionais das instituições obedecem, tradicionalmente, a esquemas hierárquicos verticalizados e a procedimentos predefinidos de forma fixa (burocratizados), enquanto que os problemas complexos assumem forma diversificadas e em permanente transformação.

No presente contexto impõe-se o desenvolvimento de novas lógicas de ação que permitam agenciar recursos e serviços ao longo de redes de parceria de maneira a tornar possível integrar, sob uma lógica comum de intervenção, as diversas (porém parciais) soluções oferecidas por cada ator social que intervém, ou que poderá vir a intervir, sobre o fenómeno.

A constituição do grupo de trabalho de onde resulta esta reflexão revela a preocupação de convocar para o exercício prático do mapeamento do problema, diferentes visões sobre o fenómeno. Houve, então, o cuidado de integrar as perspetivas quer de profissionais de instituições públicas quer de instituições privadas, mas também de quem desenvolve a sua atividade tanto no âmbito técnico como no do voluntariado. Por outro lado, dispôs-se ainda da visão de elementos com diferentes níveis de responsabilidade: dois dirigentes, uma coordenadora de projeto, uma diretora de equipamento e técnicos.

Os imperativos de se direcionarem os trabalhos para a dimensão prática e de se procurar o desenvolvimento de propostas mais centradas na obtenção de resultados do que propriamente no estabelecimento de novos procedimentos ou rotinas institucionais, levou a que se suspendesse momentaneamente os edifícios conceptuais disciplinares e que se começasse por enquadrar os problemas concretos, já não em áreas de problemáticas (Saúde; Emprego e Formação; Justiça; Adições; Indocumentação; etc.), mas nos campos práticos em que encontram expressão: Sociedade Civil; Poder Político Nacional/Local; Instituições Públicas; Emprego/Empregadores; Mecenato e Financiamento; Família; e Pessoa Sem Abrigo.

Após concluída a definição destes campos, procedeu-se ao mapeamento dos aspetos/problemas sentidos como relevantes no contacto com a população, serviços que se lhe destinam e instituições sociais, recorrendo-se à técnica de *brainstorming*. Este mapeamento prolongou-se, posteriormente,

num exercício de interconexão livre entre os aspetos identificados, uma vez mais recorrendo à experiência prática dos intervenientes no contacto com a população e sem procurar a referência a modelos teórico-disciplinares preexistentes.

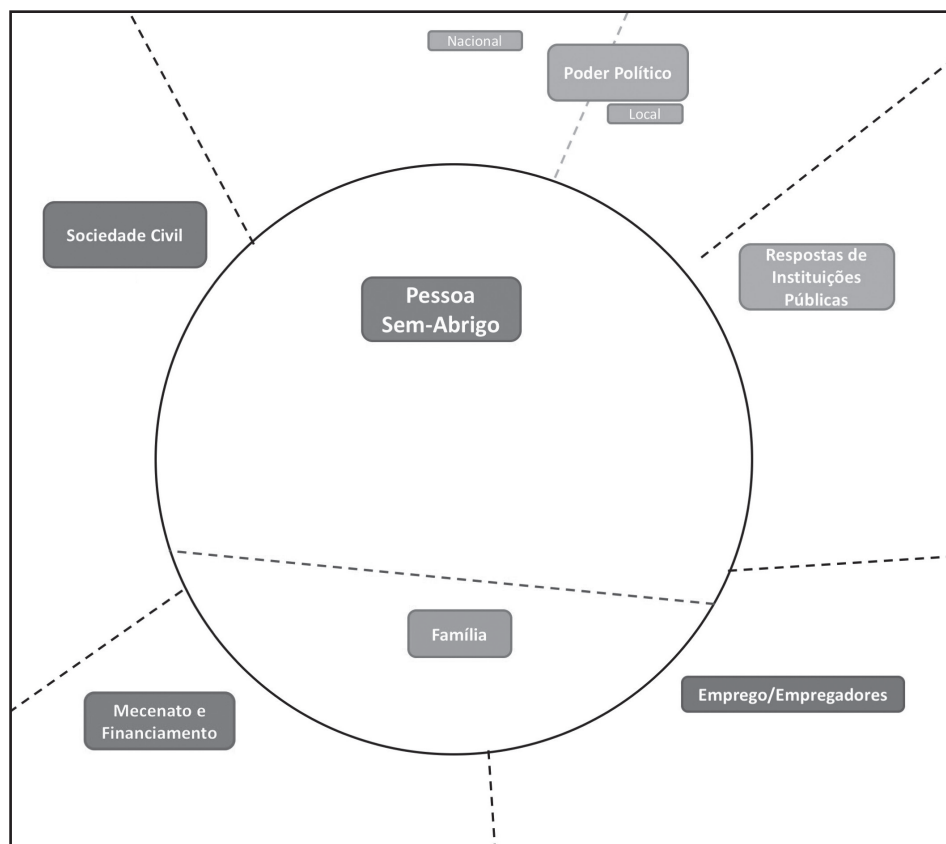
Ao fim de algumas sessões, organizou-se um *workshop* em formato “*world café*”, para o qual se convidaram elementos externos de forma a contrastar, corrigir e complementar o trabalho desenvolvido pelo grupo, expandindo, paralelamente, a perspectiva construída pelo grupo de trabalho.

Finalmente, reuniram-se as colaborações resultantes do evento e procurou-se fazer corresponder soluções concretas aos problemas identificados em cada campo prático de expressão.

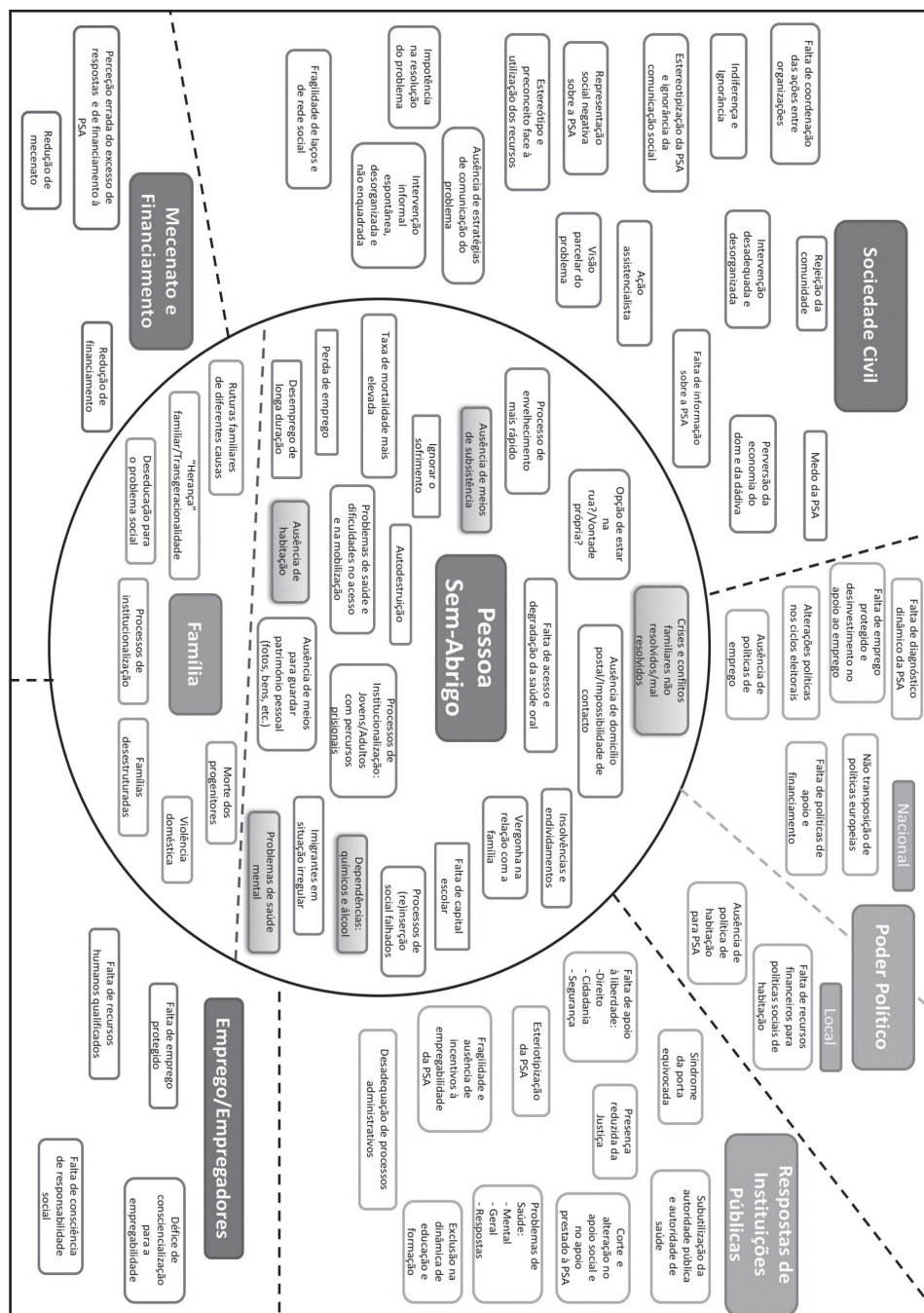
Resultados

O trabalho produzido está expresso na evolução dos mapas abaixo apresentados e demonstra bem a complexidade do problema social em causa.

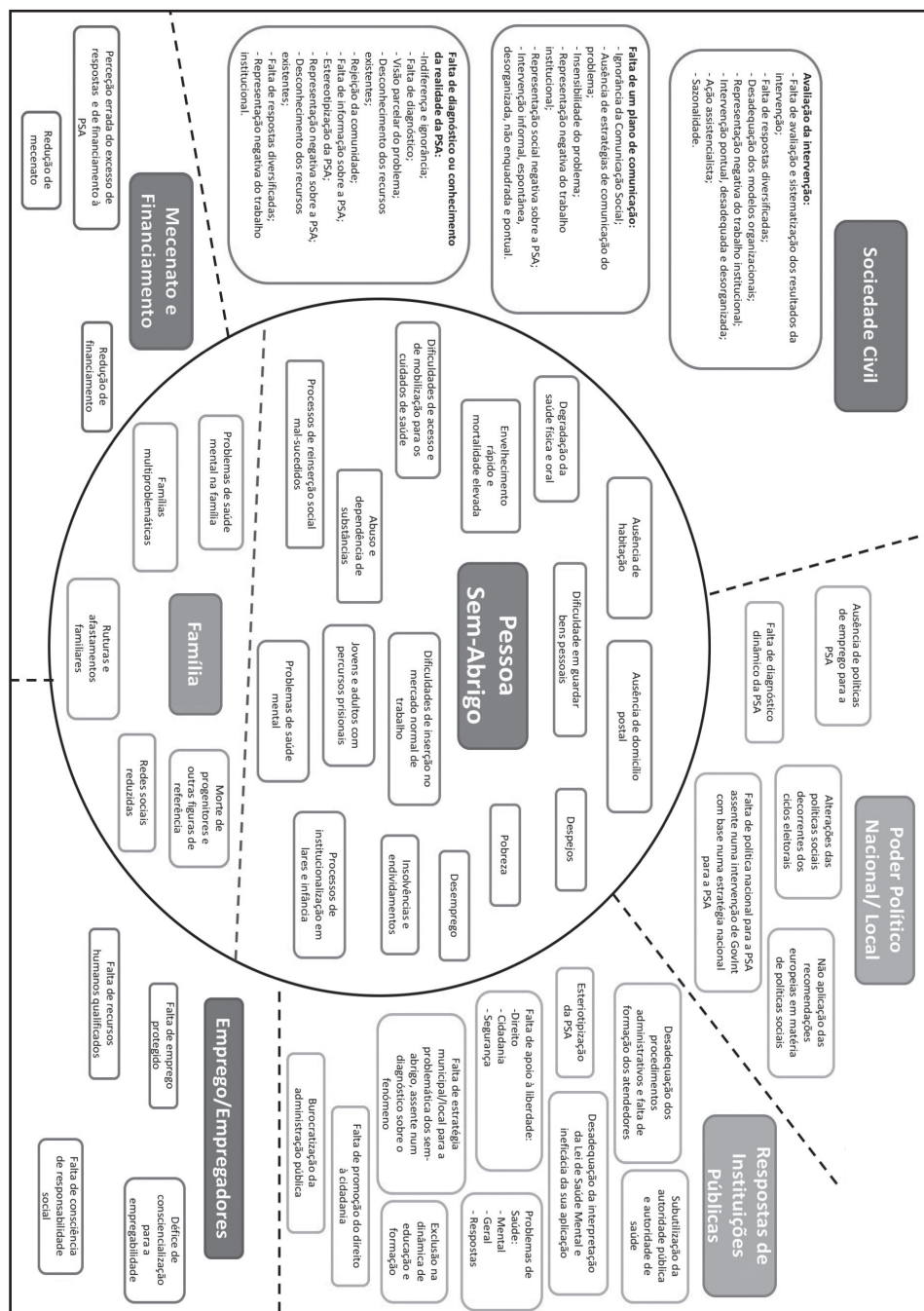
Mapa Cognitivo da Pessoa em Situação de Sem-Abrigo: 1ª Fase



Mapa Cognitivo da Pessoa em Situação de Sem-Abrigo: 2ª Fase



Mapa Cognitivo da Pessoa em Situação de Sem-Abrigo: 4ª Fase (em revisão)



Para não concluir

Após os diferentes momentos e processo de discussão, tendo como referência o conceito de governança integrada, podemos concluir da necessidade de alargar reflexão, designadamente acerca da criação de respostas adequadas. Como exemplo propõem-se o alargamento do conceito e da resposta “*housing first*” para respostas semelhantes tipo “*housing second*”, que sejam adequadas a inserção e autonomização de pessoas que em processo de acompanhamento necessitam de habitação mas têm características pessoais diferentes do grupo-alvo a que se destina primeira resposta.

Embora recentemente se tenha avançado muito em termos de intervenção mais coordenada, no entanto é urgente investir em modelos de acolhimento e alojamento mais adequados aos perfis das pessoas em situação de sem-abrigo atuais.

Por fim gostaríamos de realçar a ideia de que “*um mapa não é um território*”, como tal, a nossa proposta centrou-se sobretudo no objetivo de promover uma forma diferente reflexão e do mapeamento da complexidade do problema em causa, deixando a tarefa de elencar e desenhar respostas para os atores existentes, designadamente no âmbito do NPISA, para que as soluções a encontrar sejam as mais adequadas às especificidades das pessoas e dos territórios concretos. Acreditamos que a proposta de mapeamento do problema poderá contribuir enquanto instrumento que permitirá consolidar as respostas já em curso mas também a identificação das respostas em falta para as dimensões analisadas.

Uma outra dimensão de trabalho a desenvolver no futuro é a criação de espaços que permitam escutar a voz das pessoas em situação de sem-abrigo.

Tudo isto poderá/deverá ser realizado tendo como enquadramento a renovação da Estratégia Nacional de Intervenção com as pessoas em Situação de Sem-Abrigo.



Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores



MINISTÉRIO ADJUNTO
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

