

# Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas

Conferência Internacional  
11-12 de Julho de 2014  
Atas da conferência

Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores



MINISTÉRIO ADJUNTO  
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL



# Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas

Conferência Internacional 11-12 de julho de 2014

Atas da conferência



**Edição Fórum para a Governação Integrada**

**Texto Vários**

**Pré-Impressão & Impressão Alves & Albuquerque Artes Gráficas**

**ISBN ISBN - 978-972-99721-5-7**

Secretariado Executivo do Fórum para a Governação Integrada

Travessa das Pedras Negras n.º 1 4º andar 1100-404 Lisboa

[www.forumgovernacaointegrada.pt](http://www.forumgovernacaointegrada.pt)



# Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas

Conferência Internacional 11-12 de julho de 2014

Atas da conferência

Uma iniciativa

**Govint**

Fórum para a Governação Integrada

Promotores

 FUNDAÇÃO  
CALOUSTE GULBENKIAN

 **Montepio**  
Valores que crescem consigo.

**SANTA  
CASA**  
Ministério de Lisboa. Por boas causas.

 GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO AGRÍCOLA  
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **lisboa**

 **IPAV**  
Associação de Instituições de  
Assistência Social

 **BRAGA**  
MUNICÍPIO



## *Nota de Abertura*

Esta segunda edição do Fórum para a Governação Integrada resulta das Atas da I Conferência Internacional “Problemas sociais complexos: desafios e respostas”, realizada em Julho de 2014, na Fundação Calouste Gulbenkian.

No início deste trajeto, no primeiro ano do Fórum, quisemos dar particular destaque à reflexão sobre o conceito de “problema complexo”. Mais do que uma classificação fácil e inconsequente, que se cola ao que nos incomoda ou que nos ultrapassa, optou-se por perceber os exatos contornos do conceito, inaugurado por Rittel e Webber, em 1973, e que tanta relevância tem para o nosso presente e futuro comum. Com efeito, só compreendendo a natureza perversa (*wicked*) destes problemas, poderemos escapar a uma de duas armadilhas: a de não reconhecer alguns problemas como complexos e, conseqüentemente, agir como se fossem simples e lineares, com soluções mecanicistas; ou, por outro lado, simplesmente desistir perante tal complexidade, condicionados pela convicção de que não há nada a fazer.

O contributo de especialistas internacionais como Nancy Roberts ou Philip Vandebroek, cuja intervenção aqui reproduzimos, permitiu-nos cumprir o objetivo de clarificar o conceito de “problema complexo”, em várias dimensões, com uma evidente acuidade. Foi um contributo muito relevante.

O Fórum GovInt não se esgota, no entanto, na reflexão e na difusão do conhecimento. É uma plataforma que visa incentivar uma ação conseqüente, ainda que descentralizada e autónoma, no quotidiano das instituições do nosso país. Queremos inspirar modelos e experiências de governação integrada. Por isso, a segunda parte das Atas desta Conferência internacional é tão importante. Nela encontramos as conclusões da discussão e debate promovidos em torno dos sete grandes temas do Fórum: os territórios vulneráveis, o desemprego jovem não qualificado, o desemprego de longa duração de mais de 45 anos, a pobreza extrema/sem-abrigo, as crianças e jovens em risco, os idosos isolados e, num outro registo, a administração pública e os problemas complexos.

Os coordenadores destes grupos de trabalho, a quem devemos um particular agradecimento pelo esforço e dedicação colocados na realização deste trabalho, foram capazes de mobilizar e inspirar um grupo de participantes, com especia-

listas e com cidadãos interessados no tema. Acima de tudo, o seu contributo desfaz a armadilha da paralisação perante a enormidade dos problemas complexos. Reflete a convicção de que é possível fazer alguma coisa. Que há caminhos que podem ser tentados, ainda que sem a ambição de qualquer solução mágica e definitiva. As conclusões a que chegaram são apresentadas nesta edição e servem-nos pois de roteiro para os próximos passos.

Os desafios que se colocam na gestão de problemas sociais complexos são enormes, como sabemos. Por isso mesmo só a inteligência coletiva e conectiva, capaz de mobilizar as energias e o conhecimento, os recursos e as vontades, pode gerar respostas que ambicionem maior eficácia e maior eficiência perante problemas complexos. É essa a essência do Fórum.

O Fórum para a Governação Integrada, com o empenho dos seus promotores - Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Montepio, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Câmara Municipal de Braga, Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial - GRACE - com o apoio institucional do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e com o interesse crescente de novos parceiros como Universidades, Centros de Investigação, Instituições públicas, entre outras, irá continuar a prosseguir esta missão inadiável: enfrentar os problemas sociais complexos, procurando as melhores respostas para os gerir. As etapas que se seguem, seja através de desenvolvimento de projetos-piloto de governação integrada, seja através de oferta formativa avançada ou de investigação aplicada, irão dar o seu contributo para este objetivo.

*Rui Marques*

*Secretário executivo do Forum GovInt*

*Intervenções de abertura  
e encerramento*



# “As Fundações e os problemas complexos”

*Dr. Artur Santos Silva*  
*(Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian)*

É com muito gosto que participo nesta Conferência dedicada aos *Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas*, dirigindo uma saudação especial aos parceiros que conosco integram o Fórum para a Governação Integrada: a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, as Câmaras Municipais de Lisboa e de Braga, o Montepio, o GRACE e o IPAV.

Muito agradeço a presença do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional que desde a primeira hora deu o seu apoio ao Fórum para a Governação Integrada e tanto nos tem estimulado a aprofundar este debate.

Uma palavra de reconhecimento é com toda a propriedade devida ao Dr. Rui Marques que, com a sua sabedoria e sentido de missão, arquitetou este Fórum cujos resultados começam agora a ser sentidos.

As Fundações lidam diariamente com os designados problemas complexos. Temas como a pobreza, o ambiente, a saúde, a habitação, a justiça social ou as migrações, convocam-nos para áreas em que a dimensão e as ramificações dos problemas tornam as respostas, todas as respostas que são ensaiadas, mesmo que combinadas entre si, sempre insuficientes e fragmentadas.

Tal como puderam verificar ao longo do dia de hoje, embora os problemas complexos não sejam uma novidade, nas últimas décadas têm sido desenvolvidas algumas metodologias de intervenção que têm como objetivo, precisa e especificamente, contribuir para os abordar e tratar de forma diferente. Na diversidade das estratégias de ação, podemos encontrar alguns denominadores comuns que nos remetem para características fundamentais para o desenvolvimento das nossas sociedades: a solidariedade, o empreendedorismo e a inovação.

Com efeito, empreender, inovar e ser solidário são alguns dos traços primordiais da natureza humana, fundados na necessidade vital de resolver problemas e contornar obstáculos.

Darwin demonstrou que as entidades onde existe maior solidariedade entre os seus membros têm melhores condições de sobrevivência. As sociedades que são mais criativas e capazes de incorporar a inovação alcançam melhores condições de vida.

No quadro de indefinição e incerteza em que hoje se vive são cada vez mais complexas as situações para as quais é urgente encontrar respostas inovadoras. A crescente escassez de recursos exige, por outro lado, que se procurem modelos mais sustentados e eficientes de desenvolvimento. A complexidade atual de alguns fenómenos sociais obrigam-nos igualmente a encontrar novas abordagens que promovam uma efetiva integração e coesão social. Mas, acima de todas estas questões, até porque assumem hoje contornos dramáticos no cenário de crise em que vivemos, importa considerar a luta contra o desemprego, a pobreza e a exclusão social como tema prioritário nas nossas sociedades.

Daí a importância crescente de inovar nestes domínios e assim encontrar soluções mais eficazes que melhor respondam às necessidades da população. Mas a inovação não se pode concentrar apenas nas respostas. Antes disso, há também que repensar os modelos de desenvolvimento e de representação a partir dos quais projetamos essas mesmas estratégias. Não podemos continuar a pensar que cabe somente ao Estado a resolução destes problemas. O Estado é um ator determinante no processo, mas sem a contribuição dos restantes sectores – privado e terceiro sector – todas as políticas públicas estariam condenadas ao fracasso.

Todos temos, por isso, um papel fundamental a desempenhar e, por este motivo, a proposta de uma governação articulada que o Fórum para a Governação Integrada traz para as nossas agendas poderá concorrer para a resolução dos problemas complexos do nosso tempo.

Trata-se da aposta num modelo que procura integrar diferentes centros de decisão e que aspira a um pensamento e uma ação coordenados, horizontal e verticalmente. Uma estratégia que procura envolver não só o sector público, como também as instituições privadas e o sector social, trabalhando de forma convergente e coerente para o bem comum.

Temos consciência que o atual momento que vivemos no nosso país é exigente e que apenas uma redobrada capacidade de colaborar nos poderá ajudar a ultrapassar os desafios que enfrentamos.

Do lado da Fundação Calouste Gulbenkian fica o nosso compromisso e o nosso empenho na promoção desta agenda para um novo modelo de governação, contando sempre com o empenho esclarecido dos nossos parceiros.

Desde logo, no rescaldo da Conferência de hoje, teremos a publicação dos contributos aqui apresentados, quer dos conferencistas, quer dos relatores dos Workshops, em sete temáticas distintas: desemprego jovem não qualificado, desemprego longa duração, pobreza e sem-abrigo, idosos solitários, crianças e jovens em risco, territórios vulneráveis e, numa outra perspetiva, a relação da administração pública com os problemas complexos.

Sublinho também o investimento na construção de uma rede de cooperação com instituições de ensino superior, para o eixo da formação, e com centros de investigação para iniciativas de investigação aplicada no domínio dos problemas complexos e da governação integrada.

Para além dos protocolos já celebrados hoje com o ICS da Universidade de Lisboa e com a Universidade Católica, seguir-se-á o ISEG. Outras instituições de ensino superior mostraram já o seu interesse em se associar e reforçaremos essa rede progressivamente.

Um outro eixo de trabalho do Forum tem a ver com o acompanhamento de projetos-piloto de governação integrada. Projetos como o “O nosso Km<sup>2</sup>”, da Fundação Calouste Gulbenkian e de uma rede de parceiros como a Câmara Municipal de Lisboa e a GEBALIS, ou a ação da Misericórdia de Lisboa, com o desenvolvimento de um modelo de governação integrada de base territorial na área da ação social, ou a intervenção do BIP-ZIP com a Câmara de Lisboa, são alguns dos exemplos de projetos-piloto que no terreno testarão a questão da governação integrada.

Finalmente, importa sublinhar que continuaremos abertos a aprender com o que de melhor se faz no mundo. O *benchmark* internacional, a par com os estudos de caso nacionais, ajudar-nos-ão a fazer mais rápida a curva de aprendizagem que temos de percorrer. Assim, para além de outras iniciativas, em

2015 repetiremos a realização de uma Conferência internacional, dedicada a trazer o que de melhor se faz no mundo em governação integrada para resolver problemas complexos.

Com este roteiro e com as instituições que o constituem, e outras que se associarão, estou certo que o Fórum para a Governação Integrada mobilizará o País para esta tão nobre missão de encontrar respostas mais eficientes e mais eficazes para fazer face aos problemas sociais complexos.

# *“Resposta a problemas complexos - uma nova cultura institucional”*

Intervenção na sessão de enerramento

*Dr. Miguel Poiares Maduro<sup>1</sup>*  
*(Ministro-adjunto e do Desenvolvimento Regional)*

Gostaria de começar por saudar todos os participantes da Conferência Internacional “Problemas Sociais Complexos - Desafios e Respostas”. Endereço uma saudação muito especial a todos os seus promotores e agradeço em particular à Fundação Calouste Gulbenkian que acolheu a Conferência, além de ter tido um papel muito importante desde o início na dinamização desta importante iniciativa.

O tema não podia ser mais atual e importante e a conferência com a qualidade de participações nacionais e internacionais como aquelas que aqui vieram expor os seus contributos não podia ser mais oportuna. As minhas palavras não são de mera circunstância, estou realmente convencido de que alguns dos problemas dos mais importantes com que as nossas sociedades se debatem são, de facto, problemas complexos. Estou realmente convencido que a complexidade tomou, em grande parte, conta das nossas vidas e que os quadros institucionais tradicionais são deficientes na resposta a esses problemas. Basta uma breve enumeração de problemas concretos para o confirmar: o desemprego, sobretudo o desemprego estrutural, a exclusão social, a pobreza, o inverno demográfico, o isolamento dos idosos, o abandono escolar precoce, a gestão das cidades ou as assimetrias territoriais são exemplos de problemas complexos. Julgo que não é exagero dizer que aquilo que mais profundamente nos preocupa hoje são problemas de natureza complexa.

*Mas o que é que define um problema complexo?*

Desde logo, o problema complexo é difícil de definir porque a definição comporta um elemento de diagnóstico e esse **diagnóstico é difícil** porque exige co-

---

<sup>1</sup> *Transcrição da intervenção.*

nhcimentos e informações de áreas muito diferentes, porque não é fácil reunir dados fiáveis e porque as métricas são quase impossíveis de estabelecer.

Sendo de difícil diagnóstico o problema complexo **não tem soluções claras**. Muitas vezes as soluções tentadas geram novos problemas, outras vezes as soluções apenas produzem resultados a longo prazo, o que é incompatível com as pressões imediatas a que estão sujeitas as decisões públicas. Esta circunstância resulta em políticas públicas pendulares e sem estabilidade o que agrava os próprios problemas.

Os problemas complexos **são persistentes e de intricada solução**. O termo inglês “wicked problem” aliás capta bem este tipo de dificuldades que caracteriza os problemas complexos. Faz parte da natureza de vários destes problemas complexos o fato de serem muitas vezes também de dimensão transnacional, o que dificulta ainda mais a solução, porque os mecanismos de governação a esse nível são ainda mais insuficientes. Os problemas agravam-se assim em virtude da fragilidade do sistema institucional que lhes poderia responder.

Dada a **natureza multidimensional e logo multidisciplinar** dos problemas complexos, o que acontece sempre sem exceções, a sua solução passa por envolver uma multiplicidade de conhecimentos, atores, agentes, organizações, setores e níveis de governo, cuja cooperação é necessário organizar ou mesmo integrar. Acontece que esta necessidade de soluções integradas ou de governo integrado choca com o enquadramento institucional existente e o seu “stock” de soluções fragmentadas. A nossa cultura de administração e governo, e quando digo nossa não digo apenas portuguesa, é o oposto do que a natureza destes problemas exige.

Da descrição sumária que tentei fazer do problema complexo é esta última característica que mais me interessa neste momento. Como governante não posso deixar de me preocupar, antes de mais, com a ação dos poderes e das políticas públicas em relação aos problemas complexos. **Temos de ter processos de decisão mais bem informados e mais integrados para fazer face aos problemas complexos que temos de resolver**. Temos de ter também um espaço público mais reflexivo e menos impulsivo, para que esses processos de decisão tenham êxito.

Tenho a meu cargo no governo algumas das áreas em que as exigências mas também as dificuldades de um processo de decisão mais integrado e articulado são particularmente prementes.

Partilharei convosco algumas das preocupações e intervenções que visam promover uma cultura de governo diferente.

Estou firmemente convencido, em primeiro lugar, de que **o sucesso do Portugal 2020, o próximo quadro de fundos europeu, depende da forma como formos capazes de integrar na sua governação as diferentes políticas públicas setoriais relevantes, bem como os diferentes níveis de governo**, ao mesmo tempo que formos capazes de utilizar os seus recursos financeiros como incentivos à mudança das culturas institucionais.

Estas culturas institucionais, isto é, as formas de governar e implementar as políticas públicas acabam por ser mais determinantes nos resultados das políticas do que os objetivos que lhes são atribuídos por muito ambiciosos que sejam. É isto que procuramos ter em conta na forma como estamos a programar o Portugal 2020. Não basta definir objetivos diferentes, é fundamental que, para além disso, os fundos promovam a **formulação de melhores políticas públicas**.

A verdade é que não é suficiente dirigir o dinheiro para onde estão os problemas. É essencial que a atribuição desse dinheiro esteja sujeita a critérios que mudem a forma como esses problemas são abordados e as culturas institucionais dos agentes neles envolvidos. A qualidade dos processos de governação e de seleção, os incentivos decorrentes dos critérios de elegibilidade, as formas e consequências dos sistemas de avaliação e a capacitação dos atores envolvidos na gestão e utilização dos fundos são aspetos aos quais estamos a dar uma importância primordial.

No passado, estas dimensões foram frequentemente secundarizadas face à habitual discussão sobre para onde ou para quem vai o dinheiro. Insisto neste ponto, como e de que forma os fundos são atribuídos é tão ou mais importante do que “onde” e o “a quem” são atribuídos.

É a melhoria das culturas institucionais que promove resultados duradouros e é dela que depende a qualidade da nossa democracia. São as culturas institucionais que informam os processos de decisão e a qualidade das decisões depende dos processos que a elas conduzem. Quanto melhores os processos, melhores as decisões. Esta mudança de cultura institucional tem também de existir, ou deve existir fundamentalmente, na administração pública.

**Integrar, fazer convergir para o mesmo foco, superar a inércia das organizações em silo é um dos traços fundamentais da nova cultura institucional que defendemos.**

Com o Programa Aproximar queremos levar a sério o imperativo tantas vezes enunciado para efeito retórico de colocar o cidadão no centro das políticas públicas. No contexto deste programa pretendemos desde logo reorganizar a rede de serviços públicos de atendimento do Estado numa lógica de conveniência para o cidadão, através da integração dos diferentes serviços de atendimento em lojas e espaços do cidadão em todo o território. Um único ponto para lidar com todo o Estado, disponível com grande proximidade em vários locais do território, é o objetivo último. Tudo isto promovendo simultaneamente a racionalização, uma maior eficiência dos recursos e uma administração pública mais integrada. Este programa é importante, porque também demonstra a importância da continuidade das políticas públicas.

É possível avançarmos para este ambicioso projeto, porque, se por um lado há inovação nos espaços do cidadão, em novas soluções de mobilidade, ou em novas formas de gestão articulada com o poder local, por outro, há continuidade e aprofundamento de um modelo da loja do cidadão, ou do esforço de digitalização da administração pública, feito por anteriores governos.

Para o sucesso desta estratégia tal como para o sucesso de outras políticas públicas é também fundamental uma melhor articulação entre os diferentes níveis de governo do território. Demos recentemente um passo muito significativo nesse sentido com a criação do **Conselho de Concertação Territorial**. Institucionalizámos um órgão político de promoção da consulta e concertação entre o governo e as diferentes entidades políticas infra-estaduais que permitirá melhorar a qualidade e a legitimidade das políticas públicas com incidência no território.

É igualmente fundamental reorganizar a distribuição de competências do nosso Estado. Se há matérias em que a cooperação entre municípios pode fornecer ganhos de escala, há outras em que temos de descentralizar. Portugal é um dos países mais centralizadores da Europa. Perdemos muito com processos de decisão excessivamente centralizados, ao nível da qualidade e quantidade de informação disponível, ao nível da adequação das decisões a diferentes preferências locais, ou ainda ao nível da intensidade da responsabilização política.

É por estes motivos que estamos a iniciar ambiciosos projetos de descentralização em áreas como a educação, saúde ou segurança social. Fazemo-lo com prudência no método, através de projetos-piloto. Fazemo-lo conscientes de que para que o reforço da responsabilização política a nível local seja eficaz, é fundamental ter processos de avaliação credíveis e mecanismos de transparência. Por isso mesmo vamos em breve apresentar um portal da transparência municipal que permitirá aos munícipes comparar o seu município com todos os outros numa multiplicidade de indicadores. É isto que significa colocar o cidadão no centro das políticas públicas, em particular na abordagem a problemas complexos.

Não basta porém o Estado para lidar com todos os problemas sociais complexos que afligem as nossas sociedades contemporâneas. A sociedade civil tem, nesse âmbito, um papel fundamental pela capacidade de iniciativa e talento indispensáveis à solução de muitos problemas sociais complexos. É também na sociedade civil que podem surgir importantes inovações sociais na forma de lidar com esses problemas e na promoção de novas políticas públicas.

Foi o reconhecimento desse facto, mas também das responsabilidades públicas em facilitar e promover a mobilização da sociedade civil para a resolução de problemas sociais complexos, que nos levou a contemplar pela primeira vez no próximo quadro de fundos europeus verbas especificamente destinadas a apoiar iniciativas de inovação e empreendedorismo social através do Programa **Portugal Inovação Social**. Destinaremos para esse fim mais de 120 milhões de euros, que deverão repartir-se entre um fundo para a inovação social, um fundo de títulos de impacto social, parcerias para a filantropia estratégica e, complementar a estes três instrumentos, um programa de capacitação de atores envolvidos nestas áreas.

Partimos da constatação elementar de que não há em Portugal - ou se há é extremamente incipiente - um mercado de investimento e inovação social. Com o Portugal Inovação Social damos resposta a essa falha de mercado identificada e, estou certo disso, inovamos do ponto de vista institucional no sentido de mobilizar o máximo de talento possível em toda a sociedade para responder aos problemas sociais complexos com que hoje nos debatemos.



# *“Há respostas para os problemas complexos - Mesmo que imperfeitas.”*

Intervenção na sessão de abertura

*Dra. Isabel Mota*

*(Administradora da Fundação Calouste Gulbenkian)*

O Fórum para a Governação Integrada, que hoje é apresentado publicamente, resulta da conjugação de vontades de diversas organizações, públicas e privadas, no sentido de **aprofundar o conhecimento** nesta área, abrir o espaço de debate e **desenvolver projetos-piloto**. Pretende assim contribuir para a **alteração da cultura organizacional das instituições** com vista ao **aumento da eficácia e impacto** na resolução dos problemas sociais complexos.

Neste contexto, cumprimento, em primeiro lugar, os meus companheiros neste painel de abertura, o Senhor Presidente do Montepio, Dr. António Tomás Correia, e a Senhora Vogal da Mesa da Administração da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Dra. Rita Valadas, que aqui representam duas das instituições que constituem o Fórum para a Governação Integrada, a par com as Câmaras Municipais de Lisboa e de Braga, do GRACE e do IPAV. Cumprimento também, e de uma forma especial, todos os oradores, coordenadores de workshops e relatores que se disponibilizaram para partilhar connosco as suas visões. Manifesto o nosso particular agradecimento à Prof. Nancy Roberts, ao Eng. Phillipe Vandebroek e ao Dr. Oliver Hilbery, que vieram expressamente ao nosso país para participar nesta Conferência. O seu profundo conhecimento desta temática, na qual são referência internacional, permitirá uma maior compreensão das estratégias para lidar com a complexidade dos problemas sociais.

O exemplo que esta parceria dá, associando diferentes instituições dos três sectores da sociedade a este objetivo comum constitui em si mesmo um  **sinal de esperança**:

- A esperança na capacidade de **colaboração**, de **adaptação a novos desafios**, de **partilha de conhecimentos e de recursos** e, sobretudo, de respostas mais integradas.

## *Porquê problemas sociais complexos?*

1. Escolhemos para esta Conferência o tema “problemas sociais complexos: desafios e respostas” e importa explicar porquê.

**Problemas sociais complexos** correspondem a questões para as quais **não há uma solução linear**, quer pela incerteza no próprio enunciado do problema, quer pelo desacordo na definição das causas, ou ainda pela inexistência de uma solução clara, exequível e testada.

Estes problemas estão muito enraizados e são profundamente resistentes à abordagem tradicional de departamentos ou serviços, pois **atravessam fronteiras organizacionais, sectoriais, territoriais ou profissionais**.

São, por isso, alvo de diferentes enquadramentos, consoante a perspectiva dos atores que sobre eles se debruçam. Em comum, têm o traço da **interdependência entre diferentes fatores**.

2. Vejamos, e título de mero exemplo, a questão da pobreza. Quando abordamos este tema, de que problema falamos?

De baixos rendimentos? De níveis de escolaridade limitados? De fraca qualificação familiar? De deficiente saúde? De habitação degradada? De frágeis competências sociais? De um sistema económico pouco inclusivo? De territórios deprimidos e sem oportunidades de trabalho?

Provavelmente estamos a falar de tudo isto, numa **rede complexa de causas e consequências, interligadas entre si**. A pobreza é, pois, um claro exemplo de um problema social complexo.

Poderemos juntar a este exemplo muitos outros. Quando pensamos em **crianças e jovens em risco ou em perigo**, nas suas múltiplas dimensões, que vão da saúde à justiça, da segurança social à educação, da família à comunidade, percebemos o quão complexo se torna promover e proteger estas crianças.

Onde agir? Como agir? Como evitar que a resposta dada crie novos problemas? Como ser rápido, respeitando o tempo da criança, num sistema tão complexo?

Esta noção da complexidade não se esgota na esfera social. Áreas como o ambiente, as alterações climáticas, ou o planeamento urbano, com a gestão de territórios vulneráveis, mostram como é urgente compreender melhor esta realidade.

3. A realização desta Conferência, e em geral do Fórum para a Governação Integrada, parte da noção dos problemas e dos enormes desafios que colocam, mas não apresenta uma atitude conformista, nem fatalista.

Acreditamos que há respostas, mesmo que imperfeitas e incompletas. Queremos, por isso, contribuir para encontrar melhores soluções para estes problemas complexos.

### *A Fundação Gulbenkian e os problemas sociais complexos*

4. Para a Fundação Calouste Gulbenkian esta Conferência Internacional corresponde a mais uma etapa do que tem sido o nosso percurso em torno destas preocupações, particularmente através do nosso Programa de Desenvolvimento Humano.

Em 2011, a Fundação Gulbenkian teve a oportunidade de participar num encontro dinamizado pela King Baudouin Foundation com a orientação de Philippe Vandebroek. Nessa ocasião foi aprofundada a abordagem aos problemas sociais complexos, nomeadamente em torno de questões como a pobreza ou os desafios ambientais. Desde aí temos estado atentos e temos **produzido reflexão interna** sobre esta temática.

5. Como é próprio da vocação da Fundação Gulbenkian, procuramos antecipar respostas para temas emergentes de grande atualidade.

Nesse sentido, à semelhança de outras Fundações internacionais, temos procurado colocar na nossa agenda estes “wicked problems” e agir sobre eles de uma **forma inovadora e integrada**. Fazemo-lo através do apoio a projetos como a Orquestra Geração, o Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social, a Academia Ubuntu, a iniciativa FAZ, o programa PARTIS, ou mais recentemente, a iniciativa “O nosso Km<sup>2</sup>”, um projeto de governação integrada de base territorial testado aqui na nossa freguesia.

**6. Mas queremos ir mais longe e, ao desenhar-se a constituição do Fórum para a Governação Integrada, não hesitámos associarmo-nos com entusiasmo a esta rede colaborativa de instituições.**

Termino desejando uma boa sessão de trabalhos e agradecendo, uma vez mais, a todos os participantes deixando um reconhecimento especial ao Dr. Rui Marques: homem de visão inspirada e com forte capacidade de concretização que, uma vez mais, emprestou a esta iniciativa um enorme entusiasmo. Pelo nosso lado, posso assegurar que a Fundação Calouste Gulbenkian permanecerá atenta, ativa e sempre disponível para se envolver em projetos inovadores, baseados em parcerias sólidas e diversificadas, para que o desenvolvimento humano esteja sempre no topo da agenda.

---

## *Conferências principais*



**Nancy Roberts** é diplomada pela Sorbonne (Diplôme Annuel, 1966) e pela Universidade do Illinois (BA 1967) e doutorada pela Universidade de Stanford (PhD 1983). Integra a *Naval Postgraduate School* desde 1985 como Professora de *Strategic Management*, de *National Security Affairs* e de *Defense Analysis*. Antes disso lecionou na *Graduate School of Business*

da Universidade de Stanford.

Como co-fundadora e co-diretora do CORE Lab entre 2006-2010, Nancy Roberts desenvolveu novos cursos, bem como um programa de investigação que utiliza metodologias analíticas. As suas áreas de ensino incluem cursos como *Coping with Wicked Problems*, *Network Design*, ou *Design Thinking*. Tem publicados vários livros: *Transforming Public Policy: The Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation* (1996); *The Transformative Power of Dialogue* (2002); and *Direct Citizen Participation* (2007). Está atualmente a trabalhar em dois livros: *Tackling Wicked Problems by Design* e *Network Design*. Publicou em várias áreas como empreendedorismo público e inovação, gestão estratégica e planeamento, liderança, colaboração de partes interessadas, redes complexas, diálogo e decisão. O seu foco recente em “wicked problems,” mereceu o *Freider Naschold Award* na *International Public Management Network Conference* em Sydney, Austrália. É membro dos conselhos editoriais de revistas *Public Management*, *The American Review of Public Administration*, and the *International Public Management Network Review*.

Em termos de trabalho no terreno, tem sido consultora de várias organizações americanas, que incluem as Forças Armadas, Universidades, empresas de Silicon Valley e organizações governamentais. O seu reconhecimento internacional enquanto investigadora em “wicked problems” faz com que seja regularmente convidada para conferências Internacionais, como *keynote speaker*.

# *Lições Aprendidas na Área dos Problemas Complexos*

*Prof. Nancy Roberts*

O meu interesse por problemas complexos – problemas tão exigentes e difíceis que não se chega a um consenso sobre aquilo que são, quanto mais sobre a sua resolução – começou no final da década de 1990. Integrei a Equipa da Missão da Organização das Nações Unidas a que foi delegada a responsabilidade de iniciar o esforço internacional para desenvolver um quadro estratégico para a reconstrução do Afeganistão. A minha função foi planear e dinamizar uma semana de trabalho colaborativo entre as partes interessadas para a qual foram convidados os principais interventores (ONG afegãs, agências da ONU, militares, financiadores e inclusivamente os Talibã). O objetivo foi reunir informação do terreno e recomendações da base para o topo da hierarquia para fundamentar as políticas da ONU a respeito da reconstrução do Afeganistão.

Concluída a minha tarefa, regresssei aos Estados Unidos para redigir o relatório da minha participação. À medida que fazia o registo dos desafios e das dificuldades com que nos deparámos no projeto afegão, compreendi que as nossas experiências eram diferentes de todas as outras que vivi e, seguramente, diferentes das que são descritas na bibliografia tradicional sobre planeamento estratégico e gestão. O que orientou as interações e a tomada de decisão foram as questões políticas e não um processo racional-analítico. As prioridades das partes interessadas sobrepuseram-se à preocupação pelo Afeganistão como um todo. Na generalidade das questões, a discordância entre os intervenientes era um dado adquirido. Foi apenas quando li o artigo de Rittel e Webber (1973) sobre “problemas complexos” que comecei a compreender os desafios e os dilemas que tínhamos enfrentado. Estávamos a tentar lidar com um problema complexo – a reconstrução do Afeganistão – com ferramentas e modelos de referência mais adequados a um mundo mais simples e menos complexo. Comecei então a ler tudo o que podia sobre o assunto e, subsequentemente, comecei a escrever e a lecionar sobre problemas complexos e a forma como podemos lidar eficazmente com eles.

## *Lições Importantes que Aprendi ao Longo dos Anos*

### **Saber o que são problemas complexos e como se diferenciam de outros tipos de problemas**

Iniciei a minha comunicação pedindo aos presentes que classificassem algumas questões que retirei dos jornais portugueses (Ver Quadro 1).

*Quadro 1 – Questões retiradas de Jornais Portugueses*

Questão n.º 1: A taxa de desemprego em Portugal, considerados os fatores sazonais, alterou-se pouco em março e fixou-se nos 15.2 por cento, valor que se mantém desde janeiro.
Questão n.º 2: Cerca de 2/3 da costa portuguesa têm um risco significativo de erosão, sendo que a linha de costa entre a Foz do Douro e a Nazaré recua, em média, 7 metros por ano.
Questão n.º 3: Duas praias algarvias muito populares, situadas em Quarteira e em Loulé, tiveram de ser fechadas ao público durante alguns dias devido a um problema com a estação de tratamento de águas residuais local.
Questão n.º 4: Em março, o número de empresas com prestações de crédito em atraso aumentou para 31 por cento, a maior percentagem desde 2009, revelou o Banco de Portugal (BdP).
Questão n.º 5: As reservas de ouro de Portugal decresceram quase cinco mil milhões de euros desde que começou a crise financeira.
Questão n.º 6: Um parque em Carnide, Lisboa, usado pela polícia como depósito de centenas de veículos apreendidos, foi descrito pela Associação Portuguesa dos Médicos de Saúde Pública como uma “lixreira a céu aberto” que representa “sérios riscos para a saúde pública”.
Questão n.º 7: A população residente em Portugal vai decrescer até 2060, em qualquer uma das projeções, por cenários. A projeção principal diz-nos que a população decrescerá de 10.5 milhões de pessoas em 2012 para 8.6 milhões em 2060 (INE).
Questão n.º 8: As mudanças na pirâmide etária da população terão como resultado um envelhecimento demográfico contínuo e pronunciado. Entre 2012 e 2060: o índice de envelhecimento aumenta de 131 para 307 idosos por cada 100 jovens; o índice de sustentabilidade potencial passará de 340 para 149 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos.
Questão n.º 9: Segundo as projeções atuais, a dívida pública portuguesa vai continuar a aumentar pelo menos até 2015, quando atingirá 131.8 por cento.

Eram ou não problemas sociais complexos? Embora muitas pessoas já comecem a usar o termo, sem um quadro de referência que sirva de orientação é difícil conseguir um consenso sobre o que é e o que não é um problema social complexo. Quando os presentes demonstraram ter dificuldade em distinguir problemas sociais complexos de outros tipos de problemas, eu apresentei o modelo de Rittel e Webber, que se encontra no Quadro 2.

*Quadro 2 – As Características dos Problemas Complexos, segundo Rittel e Webber\**

Não existe uma definição definitiva de um problema complexo.
O conceito de Tempo de Paragem não se aplica aos problemas complexos.
As soluções dos problemas complexos não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más.
Não existe uma forma de testar instantaneamente uma solução para um problema complexo.
Todas as soluções para problemas complexos são “oportunidades únicas”, porque não é possível aprender por tentativa e erro, uma vez que todas as tentativas são importantes.
Os problemas complexos não dispõem de um conjunto determinável de soluções possíveis (ou passível de uma descrição exhaustiva), nem existe um conjunto bem descrito de operações permitidas que possam ser integradas no plano.
Todos os problemas complexos são, na sua essência, únicos.
Todos os problemas complexos podem ser considerados uma manifestação de um outro problema.
A existência de uma discrepância na representação de um problema complexo pode ser explicada de diversas formas. A escolha da explicação determina a natureza da solução do problema.
Quem planeia não tem o direito de errar.

*Rittel, J.W.J. e Webber, M.M. 1973. Dilemmas in a General theory of Planning. Policy Sciences, 4:155-169.*

Resumindo, o trabalho de Rittel e Webber leva-nos a concluir que, no que respeita a problemas complexos, não existe consenso sobre qual é “o” problema e qual poderá ser “a” solução, e por que razões é impossível haver certezas sobre estas questões. Apesar de a sua lista e a sua fundamentação serem muito completas, constatei que o denominador comum das dez características parecia ser o nível de discordância ou a ausência de consenso no que respeita à resolução de problemas. Por essa razão, decidi simplificar o seu enquadramento.

Definindo o nível de consenso como critério principal, criei um quadro de dois-por-dois, que apresento na Figura 1.

Figura 1 – Modelo Roberts: Distinguir Problemas Complexos de Problemas Simples e de Problemas Complicados

		<i>Consensus on Problem</i>	
		<i>YES</i>	<i>NO</i>
<i>Consensus on Solution</i>	<i>YES</i>	<i>Simple Problems</i>	<i>Complex Problems</i> <i>Conflict on Solution</i>
	<i>NO</i>	<i>Complex Problems</i> <i>Conflict on Problem</i>	<i>Wicked Problems</i> <i>Conflict on Problem and Solution</i>

O quadro permitiu-me distinguir os problemas complexos de problemas complicados<sup>2</sup> e de problemas simples. Relativamente a problemas simples, existe consenso sobre qual é o problema e sobre a sua solução; a discordância não é significativa. Os problemas complicados reúnem algum consenso – quer sobre o problema quer sobre a sua solução – e conseqüentemente o seu nível de discordância é médio. Os problemas complexos não reúnem consenso sobre o problema ou sobre as suas soluções e têm, como resultado, elevados níveis de conflito, tanto a respeito da definição do problema como da identificação da sua solução.

<sup>2</sup> Optou-se neste texto por traduzir *wicked problems* por “problemas complexos” e *complex problems* por “problemas complicados”. Em inglês, o termo *wickedness*, que também significa mau, imoral, perverso, malicioso, tem um tom uma conotação claramente negativa. Trata-se de uma palavra difícil de traduzir. Em alternativa, podemos referir-nos a problemas “desordenados”, “incontroláveis” ou “complexos”.

Outra forma de distinguir diferentes tipos de problema é dispô-los num *continuum* de tipos de problema, como exemplifica a Figura 2.

Figura 2 – *Continuum* de Problemas de Roberts: de Simples a Complexos



Esta opção fez sentido para algumas pessoas que concluíram que, embora estivessem a lidar com problemas que não cumpriam os dez critérios de Rittel e Webber, podiam ainda assim demonstrar que os seus problemas eram sobretudo complexos, mais do que meramente complicados. Por esta razão, criei o *continuum* de resolução de problemas para as pessoas que preferem distinguir os problemas em função da sua correspondência com os dez critérios de Rittel e Webber para problemas complexos. Cem por cento de correspondência coloca-os na área dos problemas complexos, na extremidade direita. Noventa por cento de correspondência com os critérios de Rittel e Webber desloca-os para o lado esquerdo do *continuum*, e assim por diante.

## *A Área dos Problemas Complexos*

Uma vez que definir um problema faz parte da sua complexidade, prefiro falar da área dos problemas complexos em vez de definir um determinado assunto como um “problema complexo”. Se os problemas complexos não têm uma descrição definitiva nem uma resposta definitiva e objetiva (Rittel & Webber, 1973), então não faz sentido procurar classificá-los. Em alternativa, evito definir “o” problema fazendo a descrição do contexto onde podemos encontrar diversas definições do problema e das suas soluções. A esse contexto acrescento todas as partes interessadas cujas perspetivas e interesses concorrentes tornam a situação particularmente contenciosa. Mapear o contexto de resolução de problemas com múltiplos enquadramentos sobre “o” problema, “a” solução, e as diversas partes interessadas e suas prioridades é uma forma muito mais adequada de compreender a complexidade do contexto do que a tentativa arbitrária de rotular um problema.

## *Identificar uma abordagem de resolução de problemas para a área dos Problemas Complexos*

Depois de perceber que estou numa área de problemas complexos, o meu desafio seguinte é escolher a abordagem de resolução de problemas mais adequada

ao contexto. Não pressuponho que as abordagens de resolução de problemas que utilizei para solucionar problemas mais simples serão automaticamente adequadas aos problemas complexos. No Quadro 3 são apresentadas algumas das principais abordagens à resolução de problemas que encontramos referidas na bibliografia sobre resolução de problemas e tomada de decisão.

*Quadro 3 – Resumo das Abordagens de Resolução de Problemas*

**Abordagem Racional-analítica:**

- Enunciar o problema.
- Procurar soluções de forma exaustiva.
- Definir os critérios.
- Escolher a melhor solução de acordo com os critérios.
- Implementar a solução.

**Abordagem Gradual, Mais Satisfatória:**

- Enunciar o problema.
- Fazer uma breve pesquisa de soluções.
- Procurar e escolher a solução mais satisfatória.
- Implementar a solução.

**Abordagem Autoridade, Especialista:**

- Os especialistas e aqueles que detêm a autoridade definem o problema.
- Os especialistas e aqueles que detêm a autoridade escolhem uma solução com base no seu conhecimento e competências.
- Criação de novas medidas e sua implementação do topo para a base.

**Abordagem Empreendedora, Inovadora:**

- Enquadrar o problema ao nível local.
- Desenvolver ideias inovadoras para lidar com o problema.
- Criar um modelo das ideias como soluções possíveis.
- Testar os modelos para perceber o que funciona e o que não funciona.
- Desenvolver da base para o topo.

Todas estas abordagens têm a sua finalidade e podem ser úteis em contextos específicos. No entanto, nem todas são adequadas à área dos problemas complexos. Por exemplo, a *abordagem racional-analítica* pressupõe que é possível definir o problema claramente e que todos concordarão com a sua definição. Como foi antes referido, não podemos fazer essa suposição na área dos problemas complexos. No que respeita à *opção mais satisfatória*<sup>3</sup>, começamos por apresentar o problema e fazemos depois uma breve pesquisa de soluções adequadas. Novamente, na área dos problemas complexos, a *opção mais satisfatória* é tão restritiva quanto a abordagem racional-analítica, ao pressupor que um problema é definível. A *abordagem autoridade-especialista* confia a resolução de problemas a especialistas que, com base no seu conhecimento e competência, são encarregues da definição do problema, de selecionar uma solução e de orientar a sua implementação do topo para a base. Na área dos problemas complexos, quem são os especialistas? Existem muitos, sobretudo quando o problema é definido de tantas maneiras diferentes. Ainda que chegássemos a um acordo sobre o tipo de especialistas que gostaríamos que fundamentassem a resolução de problemas, é improvável que chegássemos a um consenso sobre o que é o problema. Os economistas conhecem bem o dilema ao ironizarem que “a economia é a única área em que duas pessoas com visões opostas podem ganhar o Prémio Nobel.”<sup>4</sup>

Prefiro utilizar a *abordagem empreendedora-inovadora* para a resolução de problemas na área dos problemas complexos devido a vantagens que as outras abordagens não têm.<sup>5</sup> Em primeiro lugar, a abordagem é experimental. A identificação e elaboração de um modelo para os problemas e soluções fazem-se por tentativas. A realização constante de experiências dá-nos informação sobre aquilo que funciona e aquilo que não funciona. Em vez de tentar definir um problema e a sua solução de forma definitiva, a resolução de problemas torna-se um processo em aberto e renovado que fomenta a adaptação e o ajustamento à medida que é produzida informação estatística sobre o desempenho das ideias inovadoras e dos seus modelos. Outra característica importante da abordagem empreendedora-inovadora é a sua orientação da base para o topo. Começar por pequenos passos, perceber o que funciona num dado contexto e, se houver indícios de que a solução resulta, desenvolvê-la e aplicá-la a outras áreas.

---

<sup>3</sup> No original, *satisficing*.

<sup>4</sup> Piadas sobre economistas e sobre economia <http://netec.mcc.ac.uk/JokEc.html>

<sup>5</sup> Utilizo a metodologia de design, tal como é aplicada pela Stanford Design School, para apresentar esta abordagem empreendedora-inovadora de resolução de problemas. Para mais detalhes, pode consultar-se o sítio na internet da Stanford Design School <http://dschool.stanford.edu/>.

O caso de Willie Smits<sup>6</sup> é um excelente exemplo desta *abordagem empreendedora-inovadora*. Preocupado com a sobrevivência dos orangotangos da Indonésia, decidiu recriar uma floresta tropical para os alojar temporariamente até estarem preparados para serem libertados nas florestas de crescimento primário de Bornéu. O projeto de recriar uma floresta tropical, mesmo uma floresta de crescimento secundário como Smits se propôs fazer, foi recebido com ceticismo. Os especialistas consideraram que era impossível. Smits não se desencorajou e começou a fazer experiências com fertilizantes, plantas e árvores para perceber o que crescia e onde, questões fundamentais numa terra dizimada pelos fogos e pelo abate de árvores. Os dados recolhidos continuamente pelos satélites forneceram-lhe informação sobre aquilo que estava a funcionar e aquilo que não estava. Mas Smits não parou por aqui. Para proteger e proporcionar um habitat de curta duração para os orangotangos tinha de regenerar uma floresta tropical. Mas para preservar a floresta tinha de considerar os fatores sociais e económicos que estavam na origem da destruição de florestas e da extinção de espécies. Assim, Smits desenvolveu diversos projetos para assegurar que a floresta fornecia alimentação, habitação, formação e trabalho às comunidades circundantes, associando diretamente a sua sobrevivência à sobrevivência da floresta tropical e à sobrevivência do orangotango. As lições aprendidas a partir das experiências de Smits em Samboja Lestari, no Bornéu – tanto aquelas que resultaram como as que falharam – estão atualmente a ser aplicadas a outras regiões confrontadas com a extinção de espécies e a desflorestação.

### *A Resolução de Problemas na área dos Problemas Complexos exige uma perspetiva de sistema e capacidades de acompanhamento*

Um dos desafios mais complicados na área dos problemas complexos é delimitar o âmbito do problema. Os problemas estão geralmente envoltos noutros problemas, que por sua vez estão escondidos noutros problemas. Os problemas interligados formam assim uma rede de problemas difíceis de distinguir. No *Relatório Riscos Globais* de 2011, do Fórum Económico Mundial, encontramos um exemplo destas interdependências. Como podemos ver na Figura 3, problemas complexos como comércio ilícito, corrupção, crime organizado e Estados instáveis formam um conjunto interligado ligado a outros conjuntos interligados.

---

<sup>6</sup> Willie Smits, *How to Restore a Rainforest*, <https://www.google.com/search?q=Willie+Smits%2C+TED+video&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a&channel=np&source=hp>



A resolução de problemas neste tipo de contexto exige que quem se dedica a este trabalho pense em termos de sistemas e domine novas competências e tecnologias, tais como a criação de modelos com base em diagramas causais e a análise de redes sociais, para que possa compreender de que forma os problemas e as suas ligações estão interligados.

## Conclusão

Agora que já delineei algumas das lições fundamentais que aprendi no decurso das minhas incursões na área dos problemas complexos, permitam-me concluir com aquela que acredito ser uma das mais importantes. O nosso mundo hiperconectado e complexo está a impelir-nos cada vez mais para um contexto de problemas complexos. No entanto, as nossas estratégias tradicionais de resolução de problemas não funcionam e muitas vezes agravam os problemas. Na minha perspetiva de educadora, acredito que temos de reconhecer os desafios que enfrentamos e começar a reformular as nossas escolas e programas educativos de forma a prepararmos os nossos alunos para a resolução de problemas do século XXI. Dar-lhes ferramentas simples baseadas em regras lineares de causa e efeito não é suficiente para que consigam resolver os nossos problemas. É necessário que os ajudemos a trabalhar de forma eficaz com sistemas adaptativos complexos, nos quais as dinâmicas do sistema e os ciclos de *feedback* tornam as reações imprevisíveis. Existem pressupostos arraigados que têm de ser questionados, como por exemplo a ideia de que a melhor forma de gerar e organizar o conhecimento consiste em analisar uma disciplina (física, química, sociologia e economia, etc.) de cada vez, ou a ideia de que só podemos compreender algo se analisarmos aspetos cada vez mais específicos do nosso mundo para depois os reunirmos e compreendermos na sua totalidade. Em vez de nos orientarmos por este raciocínio reducionista, precisamos de ter novos programas interdisciplinares que desafiem os alunos a resolver problemas de forma criativa e a pensarem em termos de sistemas.<sup>7</sup> Estamos na fase inicial de uma transformação da educação e da aprendizagem à escala mundial. Um dos exemplos mais recentes destas mudanças aconteceu no Peru.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Por exemplo, eu leciono um curso sobre como lidar com Problemas Complexos que incorpora a metodologia de sistemas e uma abordagem de metodologia do design à resolução de problemas. Para uma análise detalhada da metodologia do design, consultar o sítio na internet da Stanford Design School: <http://dschool.stanford.edu/>

<sup>8</sup> *What a School Designed by IDEO looks like (Como é uma Escola Projetada pela IDEO)*: <https://www.edsurge.com/n/2014-08-13-what-a-peruvian-school-designed-by-ideo-looks-like>

Desejo sinceramente que os educadores portugueses se associem a este movimento para implementar estas e outras inovações nas suas instituições educativas. Na minha perspetiva, este é o caminho mais promissor para lidarmos com os nossos problemas complexos no presente e no futuro.



**Philippe Vandebroek** foi co-fundador há mais de 15 anos, da consultora ShiftN ([www.shiftn.com](http://www.shiftn.com)), com sede na Bélgica, o que lhe tem permitido trabalhar com pessoas excepcionais de todo o mundo, em alguns dos problemas mais difíceis que as nossas sociedades enfrentam. O que mais motiva Philippe é a sua paixão pela “clareza na complexidade”. No seu trabalho, ele aproveita as sinergias do pensamento sistémico e do poder criativo do design, utilizando para isso um diálogo frutuoso. Tem uma formação eclética: começou como bio-engenheiro mas a sua paixão pelo pensamento e música levou-o a tirar recentemente um mestrado, que lhe deu novas ferramentas e ideias para abordar as relações complexas entre espaço e outras dimensões da sociedade humana. Depois dos seus estudos de engenharia, Philippe entrou para a Shell Royal Group, onde trabalhou como investigador e consultor de estatística interna no negócio de produtos químicos. Após cinco anos, em 1994, decidiu estabelecer o que se veio a tornar na shiftN. Nos primeiros anos da sua trajetória como estratega e *systems thinker*, trabalhou como profissional ligado à Global Business Network, tendo tido o privilégio de trabalhar com alguns dos *systems thinkers* mais talentosos e futuristas dos nossos tempos.

Para além do “Plano”: Trabalhar Com Problemas Complexos

## *Tropeçando numa nova era*

*Philippe Vandebroeck*

Já há algumas décadas que a humanidade está a entrar de forma hesitante numa nova era. A escassez de recursos, uma globalização acelerada, a hiperconectividade, o extremismo religioso e as alterações climáticas estão entre os fatores determinantes que, a nível mundial, nos empurram para uma nova realidade. Ainda estamos a descobrir esta *terra incognita*.

Trata-se de um processo moroso, dispendioso e propenso a erros. Não existe um mapa. Mas podemos aspirar a criar uma bússola comportamental e mental que nos ajude a compreender esta complexidade.

Por muito tempo, a fórmula da “tomada de decisão racional” foi dominante, e ainda é. Definir o problema, equacionar todas as alternativas possíveis e escolher a “melhor” solução com base em critérios de avaliação objetivos. No entanto, se formos honestos, temos de reconhecer que estes conceitos de objetividade e de otimização são uma ilusão. Em vez de aumentarem a fiabilidade da nossa bússola, parecem estar a perturbá-la.

Os economistas comportamentais chamaram a atenção para o facto de existirem todo o tipo de propensões cognitivas quando tomamos decisões em situações de incerteza (Kahneman, 2011). Maliciosamente, os especialistas explicaram a realidade da tomada de decisão das organizações como um “caixote do lixo”. Não se trata de um processo ordenado mas de um turbilhão caótico composto por “escolhas que procuram problemas, questões e sentimentos que procuram situações de decisão em que possam ser expressos, soluções que procuram as questões para os quais podem ser uma resposta, e decisores à procura de trabalho”. (Cohen *et al.*, 1972).

Além disso, o conceito de “problemas complexos” faz parte dessa longa tradição de questionar criticamente a fórmula da escolha racional.

## *Problemas complexos*

Os teóricos do *Design*, Horst Rittel e Melvin M. Webber estiveram entre as primeiras pessoas – já em 1973 – a exprimir por palavras uma verdade inconveniente: “Distintos dos problemas das ciências naturais, que se podem definir e isolar e cuja solução pode ser descoberta, os problemas do planeamento governamental – e sobretudo os de planeamento social ou legislativo – estão mal definidos; e a sua resolução depende de uma avaliação política imprecisa”. Portanto, segundo Rittel e Webber, “os problemas complexos” são avessos a uma descrição definitiva (Rittel and Webber, 1973)<sup>9</sup>. Assim, não faz sentido falar de “soluções ideais”: “Os problemas sociais nunca são solucionados. Na melhor das hipóteses são resolvidos - repetidamente”.

A complexidade destes desafios deve-se a duas razões fundamentais: a sua complexidade por si só e o conflito. Estes problemas são ambíguos e difíceis de definir, uma vez que parecem ser constituídos por muitos desafios parciais mas interrelacionados. Assim, é difícil distinguir o botão que se deve premir ou a alavanca a acionar para os resolver. E as pessoas que são afetadas por estes problemas terão perspetivas diferentes acerca da natureza do problema e sobre como se deve lidar com ele. Por isso, não existe uma solução que possa ser considerada “ideal”, numa perspetiva imparcial e objetiva.

**Assim, os problemas complexos têm vindo a ser encarados como desafios que se caracterizam por:**

- Causalidades incertas;
- Dados estatísticos escassos, dispersos e de baixa qualidade;
- Numerosos pontos de intervenção;
- Incerteza sobre os custos e os benefícios das intervenções;
- Existência de muitas partes interessadas com diferentes visões do mundo que são, frequentemente, opostas;
- Dependência do percurso, que significa que todas as soluções que foram implementadas deixam “vestígios” que não podem ser invertidos.

---

<sup>9</sup> Optou-se neste texto por traduzir *wicked problems* por “problemas complexos” e *complex problems* por “problemas complicados”. Em inglês, o termo *wickedness*, que também significa mau, imoral, perverso, malicioso, tem um tom uma conotação claramente negativa. Trata-se de uma palavra difícil de traduzir. Em alternativa, podemos referir-nos a problemas “desordenados”, “incontroláveis” ou “complexos”.

Tem sido até defendido que existe um tipo de problemas ainda mais difícil de gerir, sendo as alterações climáticas globais um exemplo clássico – “problemas supercomplexos” (Lazarus, 2010):

- A sua extensão é global e os seus aspetos negativos potenciais são significativos;
- Aqueles que são mais responsáveis pelo problema são os que têm menor interesse em fazer algo para o resolver;
- À medida que o tempo passa sem que haja uma intervenção, a “complexidade” do problema aumenta.

### *Um enquadramento*

É importante fazer duas considerações. Em primeiro lugar, devemos abster-nos de objetificar a complexidade dos “problemas”. Não existe algo concreto para onde possamos apontar e dizer: “Isto preenche todos os critérios de um problema complexo”. Um problema complexo não é uma coisa, mas sim uma construção social. É um modo específico de ver o mundo, de enquadrar os desafios que enfrentamos atualmente. Podemos identificar a complexidade tanto à escala macro do planeta como à escala micro de uma pequena comunidade. A própria decisão de ter uma perspetiva complexa é uma opção. Não deve impedir-nos de reconhecer os benefícios da simplicidade e a utilidade de uma abordagem heurística na compreensão da complexidade.

Acresce que, como foi referido, “complexidade” [*wickedness* no original] soa mal. Parece que desistimos, que não temos esperança de nos livrarmos dos problemas persistentes. Mas também podemos ter outra perspetiva sobre o assunto. Apresentar uma questão como “complexa” permite-nos desenvolver um conjunto alargado de estratégias de resolução. Na verdade, é um incentivo à criação de uma bússola mais resistente para estudar essa realidade futura desconhecida que temos vindo a explorar de forma desajeitada. A poluição, a pobreza e o conflito social podem parecer uma armadilha para a humanidade. Mas *Sir Geoffrey Vickers*, ilustre cientista de sistemas, sublinhou que os problemas apenas são perigosos em relação ao que as pessoas podem ver, valorizar e fazer: “A armadilha apenas existe para quem não consegue solucionar o problema criado por ela”. Segundo Vickers, para que a humanidade prospere nesta era que se anuncia é necessário que reconfiguremos os nossos “sistemas reconhecimento”. Estes são os sistemas de conceitos e valores através dos quais compreendemos os outros.

Por outras palavras, a sobrevivência depende da nossa capacidade de abandonarmos a nossa própria visão do mundo e, inevitavelmente, nos aproximarmos de outra visão do mundo (Vickers, 1972). Pensar em termos de problemas complexos ajuda-nos a fazer isso. É um reconhecimento da interligação que existe entre os muitos desafios e as sensibilidades humanas envolvidas na sua compreensão.

## *Competências para trabalhar com problemas complexos*

Estando em sintonia com uma perspectiva complexa, a questão que se coloca é como devemos envolver-nos ativamente com os desafios em causa. Lidar com a interligação e com visões do mundo incompatíveis nunca será uma tarefa fácil. É muito improvável que exista um método único. Mas existem abordagens que nos orientam. Antes de debatermos essas metodologias é útil refletir sobre o conjunto de competências que irá permitir o sucesso da sua implementação. Podemos classificar estas capacidades com três palavras-chave: metodologia de sistemas, diálogo e *design*.

## *Metodologia de sistemas*

Após a Segunda Guerra Mundial surgiu uma nova área de pensamento interdisciplinar. Ideias oriundas da neurociência, biologia e matemática convergiram para o que atualmente se designa por “ciência de sistemas”. A questão fundamental para esta área é compreender a forma como uma entidade (um organismo, uma organização) preserva a sua integridade num meio ambiente em mudança. No sentido de encontrar uma resposta a esta questão, foi desenvolvido um conjunto de conceitos e de ferramentas. A subdisciplina da dinâmica de sistemas ajuda-nos a compreender a forma como um sistema é constituído por subsistemas interligados (a sua estrutura) e como funciona ao longo do tempo como resultado das relações de causa e efeito entre os múltiplos fatores (a sua dinâmica) (Meadows, 2008). A dinâmica de sistemas depende em grande medida da capacidade de criar modelos conceptuais da área problemática do mundo que está a ser estudada. O que se pressupõe frequentemente é que estes modelos são uma representação rudimentar mas, na sua essência, fiel da realidade. A metodologia de sistemas *soft*<sup>10</sup>, como é designada, não aceita o pressuposto de que é possível fazer uma representação

---

<sup>10</sup> O termo *original soft systems methodology (SSM)* é aqui traduzido por *metodologia de sistemas soft (MSS)*.

objetiva. Os modelos são importantes, mas apenas enquanto meios para criar um debate produtivo sobre a questão que enfrentamos. O importante não é conceber imagens sofisticadas da realidade. Os modelos são instrumentos pragmáticos para revelar as nossas divergências, identificar pontos comuns e passar à ação (Checkland, 1999).

## *Diálogo*

O diálogo é uma prática que reúne dois elementos fundamentais: empatia e contingência. Peter Block defende que lidar com problemas complexos se articula com a criação de capital social. Os problemas não existem no vazio. Estão sempre enraizados numa comunidade, grande ou pequena. Sempre que as pessoas não se sintam responsáveis pelo bem-estar da sua comunidade, analisar os problemas trará poucos benefícios. O capital social torna possível aquilo que Block designa por “responsabilidade escolhida”, o facto de as pessoas se disporem a criar um futuro alternativo (Block, 2008). O diálogo é um meio capaz de apoiar esse tipo de transformação. Cria, igualmente, disponibilidade para lidar com o imprevisto. Todos sabemos como as conversas se desviam e se ramificam em direcções imprevistas. Quando nos envolvemos num diálogo, acontece com frequência ele evoluir de uma forma que não poderíamos antecipar.

## *Design*

Os *designers* são pessoas que conseguem produzir formas novas e concretas (produtos, casas, cidades) – e também, cada vez mais, processos intangíveis, tais como serviços – a partir da desordem da realidade quotidiana. Os *designers* utilizam conceitos mas não são apenas pensadores. Donald Schön designou-os como “profissionais reflexivos”: pessoas capazes de “refletir sobre a ação de forma a se envolverem num processo de aprendizagem contínua” (Schön, 1984). No trabalho de *design* é impossível determinar onde termina o processo de reflexão e onde começa a ação. Ao contrário de um cientista de sistemas, cujas competências se alicerçam na análise intelectual, um *designer* fará esboços e experiências. Existe uma ligação íntima entre o movimento muscular da mão numa folha e a criação de uma estratégia intelectual para lidar com o desafio em causa. Os *designers* pensam com as mãos. Além disso, a capacidade de apresentar uma nova realidade através da visualização e de modelos físicos pode ser um forte estímulo de mudança.

## *Conjugar as competências*

A metodologia de sistemas, o diálogo e o *design* são competências úteis para lidar com a complexidade. A mais-valia resulta da sua combinação e de tirar partido das suas sinergias. Isto nem sempre será evidente. Por exemplo, o ato de dialogar *pode* estar em contradição com uma perspetiva de sistemas. Esta é frequentemente diagnóstica por natureza. Procura perceber a razão de algo não funcionar. Neste trabalho compreendemos o diálogo como algo que assenta em mais-valias e aspirações. De igual forma, a experiência (corroborada pela investigação) demonstrou que os *designers* e os cientistas de sistemas nem sempre adotam facilmente a mesma linguagem.

Este atrito é compreensível, uma vez que estas competências estão enraizadas numa forma de ser específica. Antes de mais, trata-se de um *ethos* específico que necessitamos de aprender e incorporar. No seu livro *The Answer to How is Yes*, Peter Block debate três características da condição humana que apoiam a nossa procura daquilo “que importa”: idealismo, intimidade e profundidade (Block, 2003). É possível vermos a correspondência entre estas qualidades e as competências que referimos. O idealismo está presente na energia ativa do *designer*. O diálogo é um condutor de empatia e intimidade. E a metodologia de sistemas recorre à nossa capacidade de reflexão e à nossa coragem para analisar as nossas suposições mais arreigadas.

Recentemente, Daniel Goleman e Peter Senge defenderam que a educação tem de mudar de forma a ser mais eficaz em apoiar os cidadãos jovens a orientarem-se neste mundo complexo. As escolas têm de se concentrar no desenvolvimento de três conjuntos de competências fundamentais: centrar-nos em nós próprios (autoconhecimento), compreender os outros (empatia e cuidado), e compreender o mundo à nossa volta (metodologia de sistemas). Neste foco triplo – o interior, os outros e o exterior – descobrimos as nossas capacidades. A experiência diz-nos que estas competências funcionam em simultâneo: se incentivarmos uma as outras também se desenvolverão. Ao nível pessoal, são um indicador importante de sucesso académico e de bem-estar pessoal (Goleman and Senge, 2014).

## *Metodologias para trabalhar com problemas complexos*

Dada a natureza ilimitada dos problemas complexos, não resta dúvida de que não existe uma forma ordenada e progressiva de os abordar. Mas existem abordagens

que combinam essas competências da metodologia de sistemas, do diálogo e do *design*. Neste texto vamos destacar resumidamente duas: Metodologia de Sistemas *Soft* e Gestão de Transição. Noutra publicação analisei como alternativas cenários futuros, investigação de sistemas de reconhecimento e teoria do *design*. Essa lista não é, de modo algum, exaustiva.

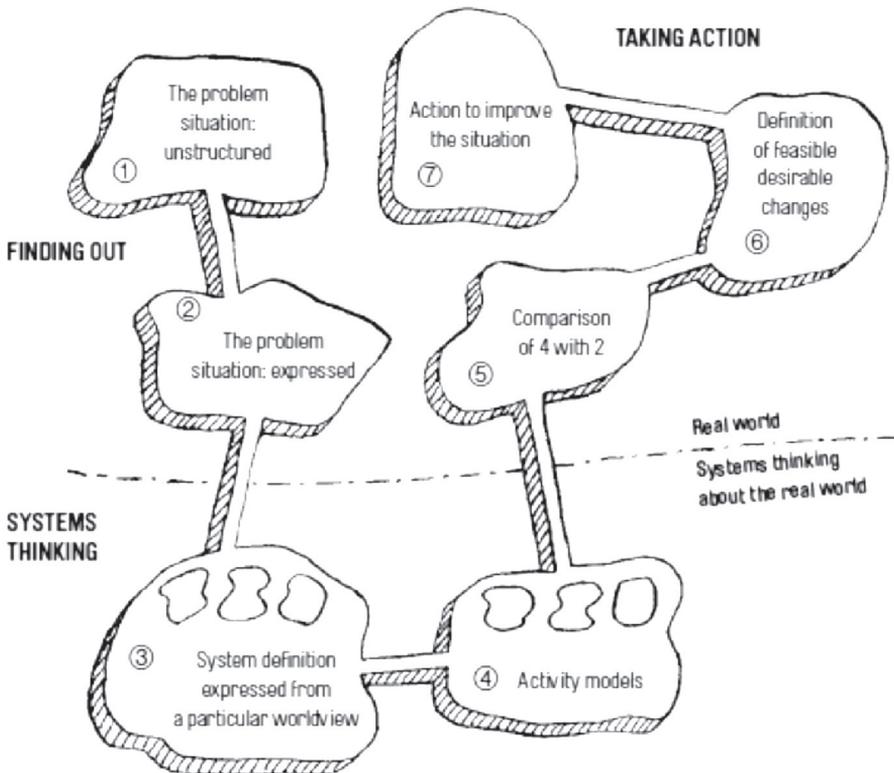
## Metodologia de Sistemas *Soft*

A Metodologia de Sistemas *Soft* (ou MSS) agrega diversos elementos importantes que ajudam as pessoas a lidar com problemas pouco claros. A sua ideia principal é representada de forma adequada pelo título do último livro de Peter Checkland: *Learning for Action* (Checkland, 2008). A sua abordagem pode estruturar-se em três fases fundamentais (*ver diagrama*):

- Descobrir: uma situação problemática precisa de ser expressa. Frequentemente, isto acontece através de um desenho feito à mão, uma “representação detalhada” que revela como os diversos elementos da situação interagem.
- Metodologia de sistemas: havendo uma compreensão preliminar da situação problemática, a MSS passa ao modo da metodologia de sistemas. As pessoas começam a criar “modelos de atividade com objetivos”. Trata-se de um passo importante por várias razões. Em primeiro lugar, estes modelos convidam-nos a sair da complexidade do mundo real e a pensar como poderemos agir num mundo idealizado. Além disso, porque estão ligados a uma valorização do objetivo (*raison d'être*) do sistema. E portanto estes modelos criam a possibilidade de enunciar este objetivo a partir de diferentes perspetivas. Por exemplo, partamos do princípio de que estamos a lidar com uma questão no sistema de saúde. Poderíamos argumentar que o objetivo desse sistema é restabelecer um estado de normalidade física com a maior eficácia possível. Mas outros poderão considerar que, em alternativa, deveria contribuir para melhorar a qualidade de vida das pessoas doentes. Estes são dois objetivos diferentes mas válidos que podiam servir de base a um sistema de saúde (e poderiam ser enunciadas outras perspetivas). Objetivos diferentes exigem o desenvolvimento de modelos de atividade diferentes que existam lado a lado. Por último, estes modelos são, obviamente, concebidos em função de atividades. Mostram-nos o que temos de fazer – não como estru-

turamos a nossa organização – de forma a concretizarmos um determinado objetivo. Com frequência, estas atividades extravasam os limites de uma dada organização. Começamos, naturalmente, a pensar em termos de sistemas de atividade humana fluida e não em organizações fechadas.

- Passar à ação: desenvolver modelos de atividade não é o objetivo final. Os modelos são simplesmente um meio para colocarmos as perguntas pertinentes sobre o desafio real. Os modelos de atividade idealizados podem ser comparados com o sistema de cuidados de saúde vigente, e a partir da diferença que existe entre os dois poderão surgir ideias de mudança e progresso. Continuarão a existir visões do mundo distintas e os modelos de atividade vão garantir que continuaremos a estar conscientes dessas diferenças. Portanto, o desafio é identificar as mudanças que sejam desejáveis mas também exequíveis, para as pessoas que lidam com esta situação específica.



## *Gestão da transição*

A Metodologia de Sistemas *Soft* foi criada para orientar grupos de pessoas relativamente pequenos para que possam lidar com problemas complexos a nível local. Por outro lado, a Gestão da Transição centra-se em mudanças radicais em grandes sistemas (tais como sistemas de saúde regionais ou nacionais, de mobilidade, de emprego e de energia). Esta abordagem ambiciona mudar as estruturas, as práticas e a cultura que estão profundamente enraizadas na nossa sociedade, numa tentativa de assegurar um futuro mais sustentável. Porém, não obstante a designação, destina-se menos a “gerir” e mais a estabelecer as condições adequadas para a mudança. A Gestão da Transição assemelha-se mais à atividade de uma parteira do que à de um engenheiro (Loorbach, 2007).

Há três elementos com um papel fundamental no trabalho de transição. O primeiro consiste na elaboração de uma perspectiva inovadora de longo prazo sobre como poderia ser um sistema sustentável. Essa visão não é uma imagem fixa de um futuro desejado que tem de ser partilhada por todos. Pelo contrário, trata-se de um panorama amplo e em evolução, cujo propósito é inspirar e transmitir energia a um conjunto diversificado de partes interessadas. Esse é outro elemento fundamental: uma área em evolução de experiências inovadoras, apoiada por diferentes associações de agentes, orientada para uma aprendizagem prática. Estas experiências testam os limites e revelam aquilo que funciona e aquilo que não funciona. O terceiro elemento fundamental consiste numa rede de aprendizagem que permita identificar novas oportunidades, reforçar experiências em curso e alargar a possibilidade de participação externa no processo de mudança.

Concretamente, o trabalho da gestão da transição assenta na existência de um “espaço de transição” como instrumento de participação. É uma incubadora temporária organizada por uma entidade participante (uma instituição estatal, uma fundação) e composta por um grupo de média dimensão constituído por pessoas interessadas e criativas. Estas são apoiadas por especialistas de conteúdos e processos.

É importante perceber que um processo de transição nunca terá uma receita fácil. É uma estratégia complexa para lidar com a complexidade. Trata-se de um processo composto por múltiplos agentes, níveis, fases e modelos que oscila entre a ordem e o caos. Neste ambiente fluido as três competências centrais, isto

é, a metodologia de sistemas (conceber novas estruturas de sistemas), o diálogo (partilha do processo de aprendizagem e de compreensão do mundo) e o *design* (fazer experiências) estão muito interligadas.

## *Progredir sem ter um plano*

A Metodologia de Sistemas *Soft* e a Gestão da Transição são exemplos de abordagens que abdicam do nosso desejo de soluções racionais. Nenhuma delas tem o objetivo de criar um esquema ou um plano geral. Pelo contrário, procuram criar condições para que possa acontecer algo de diferente. Canalizam os recursos para o desenvolvimento de novos conhecimentos e de capital social.

A cultura que herdámos do Iluminismo acredita que o futuro deve ser planeado. Poucas pessoas acreditam que os progressos sociais importantes podem ser propositados sem fazerem parte de um plano mais vasto. Quando a catedral de Chartres foi construída, no início do século XIII, era o maior edifício do mundo cristão. Foram muitas as inovações de construção que permitiram essa dimensão sem precedentes e todo um novo conceito arquitetónico que introduziu janelas muito maiores. Em todos os aspetos, foi um sucesso extraordinário. Apesar disto, os planos deste edifício não chegaram ao nosso tempo. Desconhecemos os nomes dos arquitetos. Mas sabemos que os artesãos não tinham o conhecimento científico necessário para construir estas estruturas complexas. David Turnbull elaborou uma explicação plausível sobre como este tipo de inovação, apesar da ausência de um plano geral e de um mentor, poderia surgir de uma combinação de conhecimentos, rituais e hábitos, ferramentas e experiências locais (Turnbull, 2000). Um exemplo atual é a descoberta do bóson de Higgs pela Organização Europeia para a Investigação Nuclear (CERN), em Genebra. O Grande Acelerador de Protões é o equipamento de investigação científica mais complexo e dispendioso de sempre. O desenvolvimento de um dos seus componentes centrais, o chamado detetor ATLAS, envolveu 3.000 cientistas, distribuídos por 173 instituições. Esta colaboração complexa teve por base um memorando de entendimento com apenas sete páginas. E quando se iniciou a sua construção havia muitos elementos de *design* que ainda não estavam definidos. “Transformar o ATLAS numa realidade assemelhou-se a fazer um *puzzle* não linear, multidimensional, com peças interdependentes reunidas com base em conceitos fluidos e voláteis, em vez de padrões estáveis e definidos”. (Boisot *et al.*, 2011).

Estes exemplos contribuem para demonstrar que precisamos de confiar nas nossas capacidades para lidar com problemas complexos, para além do “plano” definido. Não existe uma solução milagrosa. Mas se investirmos, com persistência e um objetivo, nas nossas capacidades para a metodologia de sistemas, o diálogo e a experimentação, podemos realizar progressos.

## *Bibliografia*

M. Boisot, M. Nordberg, S. Yami, B. Niquevert (2011) *Collisions and Collaborations. The Organization of Learning in the ATLAS Experiment at the LHC.* Oxford University Press, Oxford.

P. Block (2008) *Community. The Structure of Belonging.* Berret-Koehler Publishers, São Francisco.

P. Block (2003) *The Answer to How is Yes. Acting on What Matters.* Berret-Koehler Publishers, São Francisco.

P. Checkland (1999) *Systems Thinking, Systems Practice. Including a 30-Year Retrospective.* Wiley, Chichester.

P. Checkland e J. Poulter (2008) *Learning for Action. A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology and its Use for Practitioners, Teachers and Students.* Wiley, Chichester.

M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Quarterly Journal*, Vol. 17, n.º 1, 1–25.

D. Goleman e P. Senge (2014) *The Triple Focus. A New Approach to Education. More Than Sound,* Florence, MA.

R.J. Lazarus (2010) Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, Vol. 94, 1135–1233.

D. Meadows (2008) *Thinking in Systems: A Primer.* Chelsea Green Publishing, White River Junction, VT.

D. Kahneman (2011) *Thinking, Fast and Slow.* Penguin.

D. Loorbach (2007) *Transition Management: A New Mode of Governance for Sustainable Development,* International Books.

H.W.J. Rittel e M.M. Webber (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4, 155–169.

D. Schön ( 1984) *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. Basic Books, Nova Iorque.

D. Turnbull (2000) *Masons, Tricksters and Cartographers. Comparative Studies in the Sociology of Scientific and Indigenous Knowledge*. Routledge, Londres.

P. Vandembroeck (2012) *Working with Wicked Problems*. King Baudouin Foundation, Bruxelas.

J. Vickers (1972) *Freedom in a Rocking Boat. Changing Values in an Unstable Society*. Pelican.



*Conclusões dos Grupos  
de trabalho temáticos*



# *Territórios Vulneráveis*

**Coordenação:** João Ferrão

**Intervenção inicial de enquadramento:** José Manuel Henriques

**Coordenação operacional:** João Mourato

## *Enquadramento*

Consideram-se territórios vulneráveis os que apresentam uma exposição elevada e duradoura a riscos e ameaças que, pela sua gravidade, exigem intervenções coordenadas envolvendo diferentes atores e distintos instrumentos de política. Os territórios podem ser vulneráveis por razões intrínsecas, como sucede com alguns troços da orla costeira face à subida do nível médio do mar. Mas a maioria dos territórios considerados vulneráveis são-no porque as comunidades ou as atividades económicas aí prevaletentes apresentam vulnerabilidades estruturais. Nestes casos, os 'territórios vulneráveis' correspondem a concentrações geográficas, de dimensão variável, de situações de acentuada vulnerabilidade social e económica: bairros com elevados índices de pobreza e exclusão, áreas rurais envelhecidas e em declínio demográfico persistente, sub-regiões onde a maior parte do emprego depende, direta ou indiretamente, das autarquias ou de atividades desqualificadas e sazonais, etc.

A sobreconcentração espacial de situações de elevada vulnerabilidade tem suscitado intervenções, desenhadas especificamente para determinados tipos de territórios, de natureza integrada, intersectorial e baseadas em parcerias envolvendo diferentes níveis da administração, organizações não-governamentais e empresas. As iniciativas comunitárias URBAN, em áreas urbanas, e LEADER, em meios rurais, constituem bons exemplos deste tipo de intervenções, que têm encontrado igualmente apoio em diversas políticas de âmbito nacional. Para o período comunitário 2014-20 foram propostos pela Comissão Europeia, e adotados pelos vários estados-membros, diferentes instrumentos de programação de base territorial de natureza multissetorial, multifundo e multi-ator. Interessa, portanto, debater os fatores de sucesso e bloqueio de soluções de governação integrada em territórios deste tipo, levando em consideração os ensinamentos do passado, as condições atuais e os caminhos a percorrer no futuro próximo.

## Questões para o workshop:

- Aprender com o passado: o que nos ensinam as experiências e as avaliações de intervenções integradas desenvolvidas nos últimos anos em diferentes ‘territórios vulneráveis’?
- Avaliar o presente: temos condições para desenvolver de forma eficiente intervenções integradas nos vários tipos de ‘territórios vulneráveis’?
- Preparar o futuro: como capacitar instituições e comunidades para processos duradouros de adaptação transformadora e inovação organizacional e societal no contexto de intervenções integradas de base territorial?

## CONCLUSÕES

### Nota Prévia

O *workshop* “Territórios Vulneráveis”, que contou com 42 inscritos, foi estruturado em torno de três questões e funcionou em regime de *world café*, com duas mesas por questão. Todos os presentes participaram em mesas associadas às três questões colocadas.

As sínteses que se seguem foram preparadas pelos respetivos relatores (2 por questão), mas procuram refletir o contributo de todos os participantes das várias mesas.

## Questão 1

**Aprender com o passado: O que nos ensinam as experiências e as avaliações de intervenções integradas desenvolvidas nos últimos anos em diferentes ‘territórios vulneráveis’?**

Relator: Nelson Dias

### A. O QUE APRENDEMOS COM O PASSADO

- Potencialidades
  - › Parcerias territoriais e participação implicam:
    1. Responsabilização, capacidade de decisão, partilha de recursos, diferentes tipologias de parceiros públicos e privados (locais, regionais e nacionais);
    2. Flexibilidade e autonomia territorial para a realização de diagnósticos e planos ajustados ao contexto de ação;
    3. Instrumentos de planeamento construídos e consensualizados coletivamente;
    4. Possibilidade de adequação das políticas e dos recursos dos territórios;
    5. Melhor estruturação e rentabilização dos recursos do território.
  
- Fragilidades
  - › Durabilidade das dinâmicas de governação integrada:
    1. Curta duração das intervenções;
    2. Dificuldade de manter lógicas de intervenção integrada para além do âmbito temporal e de ação de projetos concretos;
    3. Mudanças políticas originam não raras vezes dificuldades na consolidação dos processos e das intervenções integradas.
  
- Atores:
  1. Persistência de lógicas de “individualismo institucional”, com conseqüente desperdício de recursos;
  2. Fraca adesão de atores que estão fora de instâncias de representação (cidadãos em nome individual, famílias, etc.);
  3. Falta de atores e recursos nos territórios de baixa densidade;
  4. Representações institucionais sem poder de decisão;
  5. Falta de compromisso institucional e pessoal com os processos.

- Competências:
  1. Perfis técnicos e políticos de liderança por vezes contraditórios com processos integrados e colaborativos (sem empoderamento dos atores).
- Financiamento:
  1. Predomínio de lógicas de financiamento que padronizam as intervenções e não permitem diferenciações territoriais.
- Monitorização e avaliação:
  1. Fraca monitorização dos processos;
  2. Avaliações desenvolvidas muitas vezes por entidades externas, pouco participadas e centradas sobretudo nos aspetos positivos das intervenções.

## B. O QUE NÃO APRENDEMOS COM O PASSADO

- Atores:
  1. Envolver o sector privado lucrativo;
  2. Reforçar as parcerias territoriais.
- Práticas:
  1. Ainda não se aprendeu a integrar. Continuamos muito setorializados.
  2. Incompreensão de que estamos num novo paradigma. O mundo mudou mas o registo das instituições ainda não se alterou;
  3. Má utilização de recursos europeus;
  4. Dificuldade de transformar os processos em aprendizagens coletivas;
  5. Dificuldade de implementar processos de avaliação participada e contínua.

## C. NOTAS FINAIS

- Existe um fraco historial de experimentação em Portugal.
- A transformação de intervenções integradas e de carácter experimental em políticas públicas implica normalmente perdas ao nível da inovação, da flexibilidade e da intensidade criativa das intervenções.

## Questão 2

**Avaliar o presente: Temos condições para desenvolver, de forma eficiente, intervenções integradas nos vários tipos de ‘territórios vulneráveis’?**

Relatores: João Aidos e Jorge Malheiros

Antes de entrarem na questão propriamente dita, os participantes chamaram a atenção para duas questões prévias:

### TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS PARA QUEM?

É importante identificar que grupos de pessoas apresentam vulnerabilidades, sobretudo sociais, significativas e “perenes” nos territórios. Se é verdade que nalguns territórios toda ou quase toda a população se encontra em situação de vulnerabilidade (estes serão os territórios vulneráveis propriamente ditos), há casos de territórios onde as situações de vulnerabilidade correspondem a grupos minoritários ou a situações específicas. Nestes casos, em que a “exposição elevada a riscos e ameaças” é mais reduzida e não assume carácter “geral”, é possível que as intervenções “territorializadas” tendam a desvalorizar ou a não identificar devidamente alguns grupos com problemas específicos, que acabam por não ser alvo das medidas e ações principais. Pode admitir-se como eventual exemplo desta situação os idosos residentes em bairros considerados de “classe média” ou mesmo “média-alta” que experimentam um processo de envelhecimento no quadro de um empobrecimento geral. Isto implica que a perspetiva territorial vertical e específica deve ser cruzada com a perspetiva horizontal associada a domínios sociais.

### QUAL A DINÂMICA DOS TERRITÓRIOS OBJETO, EFETIVO OU POTENCIAL, DE INTERVENÇÃO INTEGRADA?

Esta questão liga-se à anterior e exige um trabalho de monitorização significativo, eficiente e eficaz, sobretudo no que diz respeito à identificação de processos de declínio. Na verdade, a exposição de um território a riscos e ameaças, designadamente de carácter social, é normalmente o resultado de um processo mais ou menos longo, pelo que importa antecipar trajetórias de declínio e ameaças associadas, impedindo o agravamento das situações e ajustando as intervenções à natureza dos problemas, eventualmente reforçando as tipologias propedêuticas e preventivas relativamente às “curativas”.

Respondendo mais concretamente ao desafio lançado pelo coordenador e sua equipa, a interpretação das ideias avançadas pelos participantes está sintetizada nos parágrafos que se seguem.

## **A. CONDIÇÕES PARA DESENVOLVER INTERVENÇÕES INTEGRADAS** (o que progredimos...)

Partindo das experiências dos participantes, foram realçados os seguintes aspetos:

- **Discurso público**

Presença recorrente das palavras “participação/horizontalidade das ações/cooperação...” nos discursos tanto de técnicos como de decisores políticos, o que traduz uma determinada visão das intervenções, tanto em termos de condições para a sua concretização como da sua própria natureza. Isto acontece a todas as escalas, desde a “Big Society” na Grã-Bretanha às Redes Sociais municipais e submunicipais.

- **Formas de organização**

Instalação progressiva de uma cultura de trabalho em rede por parte das organizações que intervêm nos territórios, que vem implicando a realização de ações conjuntas com progressivo “compromisso registado” e esforço para cumprir “missões nas parcerias”. Esta cultura tem sido estimulada por estruturas como os CLA, CIL, etc...

- **Ação**

Reforço lento dos processos participativos, que começam frequentemente por ações individuais mas que se vão estendendo às organizações. Há vários bons exemplos de projetos e práticas participativas (e.g. Iniciativa Bairros Críticos, Agendas XXI local, Projetos Artísticos Participados Locais) que importa difundir e replicar.

- **Recursos (humanos)**

Parece detetar-se um progresso no domínio do voluntariado, com a implementação de sistemas de formação de voluntários em várias escolas e a criação de bancos de voluntários. Neste domínio, a etapa seguinte consiste em melhorar a ligação entre os bancos de voluntários e as organizações, que, segundo os participantes, ainda revelam diversas imperfeições.

Para além do aspeto específico do voluntariado, há que enfatizar o reforço da formação, escolar e profissional, dos dirigentes e técnicos das organizações, o qual permite o desenvolvimento das competências necessárias ao seu trabalho.

## **B – DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE INTERVENÇÕES INTEGRADAS**

### ***B1 - Organizações (aspetos internos)***

- **Reforço da “fluidez” na comunicação e nos processos (*evitar bloqueios*) e, também, da motivação dentro das organizações**

Garantir um bom sistema de comunicação interna nas organizações, que mantenha os técnicos informados acerca dos projetos e das suas dimensões. Os momentos de partilha de informação e experiência entre os técnicos e os responsáveis por projetos são essenciais para gerar empatia, confiança e envolvimento nas organizações.

- **Reconhecimento muitas vezes excessivamente centrado nos indivíduos que chefiam as organizações**

É necessário passar de uma notoriedade e visibilidade “individuais” para uma lógica de notoriedade coletiva (organização/grupo sobrepõem-se ao(s) indivíduos(s)).

### ***B2 - Organizações (aspetos externos)***

- **Tecido institucional frequentemente denso, capaz de atuar em parceria, mas que revela, em diversos casos, desarticulação na ação**

Iniciativas pouco integradas com sobreposição de atividades que respondem exatamente às mesmas necessidades, não conseguindo acentuar a complementaridade das respostas. Nestes casos, sobrepõe-se o “interesse institucional próprio”, a “cultura e os interesses específicos da organização” relativamente à otimização das ações e, eventualmente, às necessidades dos próprios territórios.

- **Necessidade de avançar um degrau qualitativo nas organizações reticulares de base territorial**, designadamente nas redes sociais, o que implica:

1. Uma presença maior das práticas virtuais integradas, facilitando a incorporação da dimensão translocal em diversos processos (lógicas temáticas; partilha de experiências e interesses comuns, etc...);
2. Passar da “articulação interessada” e da decisão em conjunto para a cooperação e a codecisão;
3. Um maior envolvimento de cidadãos e de organizações “não formais” em todas as fases dos projetos integrados, desde o diagnóstico até à avaliação, passando pela implementação das ações. Todas as fases devem ter o adjetivo “participado/participada”. Isto implica alguma flexibilização na burocracia paralisante – há exemplos interessantes como os projetos dos BIP/ZIP em Lisboa – e, também, a exploração de novas metodologias de trabalho (ver, por exemplo, os processos participados associados à Iniciativa Bairros Críticos).

- **Melhoria da comunicação entre as organizações** (apesar dos progressos que têm sido registados)

1. Reforçar a dimensão institucional dos contactos que liberte as organizações da excessiva “pessoalização” das relações (importante, mas que não pode ter um predomínio absoluto);
2. Alargar os processos de diálogo e participação (“novo diálogo”), criando mais condições para a investigação-ação, envolvendo mais organizações como universidades e centros de investigação;
3. Aumentar a transparência dos processos e a devolução dos resultados aos beneficiários e à sociedade em geral, o que implica uma difusão dos impactes e dos resultados, utilizando canais de comunicação eficazes e uma linguagem adequada, de modo a torna-los mais acessíveis à comunidade.

### **B3 - Ação (e suas condições)**

- **Mediação**

Os mediadores locais representam uma clara mais-valia nas intervenções integradas. Há que promover o seu recrutamento e inserção nas equipas de projeto.

No quadro das parcerias, é também relevante a existência de “mediadores inter-organizacionais” independentes de cada uma das organizações

(o que garante uma posição de neutralidade e equidistância, para além do necessário “olhar externo”), cuja escolha/recrutamento resulte de um consenso prévio. A posição destes mediadores na parceria pode assumir formas diversas, desde a liderança efetiva (após decisão por consenso) até à consultoria sistemática junto da coordenação.

- **Análise Estratégica**

É fundamental identificar o capital (humano, económico, social) associado aos vários atores organizacionais, sobretudo do terceiro sector, de modo a que este seja potenciado (e, se necessário, reforçado) nas parcerias e projetos integrados. Isto revela-se importante na concretização de processos negociais bem-sucedidos.

## **C – ALGUNS RISCOS, para concluir...**

### **CI – Territoriais**

- **Localismo “fechado”**

Alguns territórios tendem a fechar-se sobre si mesmos, assumindo uma opção endogâmica e autárquica de sobrevivência. Isto coarta os processos de fertilização cruzada de ideias e de aprendizagem, limitando a inovação sócio territorial. Na sequência de afirmações anteriores, torna-se necessário pensar o território, simultaneamente, enquanto “lugar” e enquanto “rede” (sistema de lugares; região), indo para além do “local”.

- **Centralização e concentração**

Verifica-se alguma tendência para centralização de recursos e, sobretudo, das estruturas de decisão política, muito concentradas no poder central e nas suas “delegações” regionais. Seria importante descentralizar mais o processo de decisão.

## C2 – *Temporais*

- **Ciclos de intervenção excessivamente curtos**

As intervenções sócio territoriais integradas necessitam de tempo, sobretudo quando ocorrem em territórios vulneráveis marcados por espirais de declínio longas e complexas. Isto implica criar condições políticas e financeiras para que os processos tenham uma continuidade, não se limitando aos ciclos curtos de uma legislatura ou de uma vereação. Trata-se aqui de um desiderato fundamental para não gerar desconfiança nas comunidades e garantir sucesso na ação.

### Questão 3

**Preparar o futuro: Como capacitar instituições e comunidades para processos duradouros de adaptação transformadora e inovação organizacional e societal no contexto de intervenções integradas de base territorial?**

Relator: António Oliveira das Neves

### MUDANÇA DE PARADIGMA

- No futuro o trabalho não será o único elemento estruturante da integração social e do acesso ao rendimento. Esta realidade tem nos territórios vulneráveis uma expressão muito própria porque pré-existem nesses territórios recursos e saberes que podem fomentar outras formas de ocupação. Estas carecem de relação com o “mercado”, a qual lhes pode ser proporcionada através da capacitação das comunidades/*empowerment* (interno e de relação com o exterior).
- O “retorno à terra” e a atração de novos residentes são fenómenos que ainda carecem de consolidação mas devem ser seguidos atentamente. No entanto, a acentuada redução da oferta de serviços públicos (saúde, educação, transportes, ...) tende a limitar a referida consolidação.

## **CAPACITAÇÃO**

- A capacitação deve revestir uma perspectiva multinível: capacitação das instituições, das comunidades e dos territórios, cujas lógicas são diferentes.
- Este processo deve abranger todos os intervenientes públicos, associativos, comunitários e privados com atividade nos territórios vulneráveis. O envolvimento dos beneficiários nos processos de capacitação deve constituir parte do exercício de capacitação.
- Na capacitação das instituições importa abranger os dirigentes, os responsáveis intermédios e os técnicos que suportam as estruturas de intervenção no terreno.
- O papel das entidades formadoras é crucial tanto ao nível da organização como dos processos e conteúdos. Trata-se de ajustar processos e metodologias aos contextos sociais e valorizar/ investir nas competências formais e não formais.
- As entidades formadoras têm de investir na reconversão profissional, procurando estimular a transferibilidade de competências. A recuperação de competências tradicionais e de saberes em perda pode contribuir para a sustentabilidade das intervenções de capacitação.

## **LIDERANÇAS**

- Necessidade de encontrar um adequado equilíbrio entre rigidez e flexibilidade, desde logo, na territorialização das políticas públicas, entendidas como património de intervenção sócio local (novo papel da Segurança Social, criação de Redes para a Empregabilidade,...).
- Delegação de competências e de poderes numa lógica de proximidades, nomeadamente, de territórios e de atores.
- Formação de mediadores para a promoção do desenvolvimento - estruturar competências de conhecimento e capacidade de intervenção em contextos sociais complexos.

- A experiência da Rede Social revelou um espaço possível de trabalho e de intervenção mas é necessário encontrar em cada contexto territorial soluções que permitam corrigir os conflitos negativos de competências e o peso institucional formal, p.ex., valorizando a participação e intervenção das empresas.
- As redes sociais têm vantagem em evoluir para uma perspectiva intermunicipal de modo a permitir potenciar recursos e estruturas eficazes de governação integrada (Rede Social, CLAS, CLDS, etc.).
- Necessidade de estimular a renovação das lideranças, nomeadamente, nas organizações sociais ligadas ao 3º setor.
- Necessidade de promover um envolvimento responsabilizador das instituições, a partir da clarificação dos papéis, do tipo de participação a assegurar pelas diversas entidades e da utilidade objetiva que nasce dessa participação.
- Necessidade de assegurar maior eficácia dos projetos, via identificação dos atores-chave para compreender em cada contexto territorial quem pode fazer a diferença e quais são os implicáveis indispensáveis para construir as mais-valias para um projeto e arrastar terceiros.

## **CAPITAL TERRITORIAL**

- Necessidade de afirmar um conceito, emblemático e operativo, composto por ativos materiais e imateriais (humanos e organizacionais).
- A operacionalização/ ativação do capital territorial deve constituir um instrumento ao serviço da criação de condições para atenuar o estigma dos territórios vulneráveis.
- Os Pactos para o Desenvolvimento e a Coesão Territorial, previstos no Acordo de Parceria, deveriam constituir uma oportunidade para a mobilização de recursos e iniciativas geradoras de novas identidades sócio territoriais e expressar valor acrescentado fruto da integração de intervenções (temas, setores, municípios e instituições).

# *Administração Pública e Problemas Complexos*

Coordenação: Isabel Corte-Real

Intervenção inicial de enquadramento: César Madureira; Júlio Nabais

## *Enquadramento*

A governação integrada interessa às Administrações Públicas e à Administração pública portuguesa<sup>11</sup>.

As Administrações Públicas são, de facto, quase as únicas organizações de que se espera a governação da complexidade já que têm por missão prestar serviços e resolver problemas, que não podem ser resolvidos **por indivíduos ou organizações isoladamente, exigindo estruturas em rede e constelações de organizações que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados**. Não se trata de fornecer, como no setor privado, um produto ou serviço. Trata-se de trabalhar conjugadamente para propor a definição de políticas públicas mas, mais do que isso, aplicá-las e pô-las em prática, num exercício de governação integrada. Há autores, que assinalam o Estado como detentor de uma vantagem única e competitiva na direção de sociedades vastas e complexas. Reconhecendo limitações e constrangimentos há que tirar partido desta experiência acumulada de governação e maximizar aprendizagens e sucessos.

---

<sup>11</sup> *Governação integrada é definida no sumário executivo de govint, como «...uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para 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).*

Registe-se que os problemas mais complexos das sociedades contemporâneas (*wicked problems*) estão hoje permanentemente na Agenda. Desemprego, pobreza, exclusão social, isolamento de idosos, ou ainda a segurança nacional, a gestão dos territórios vulneráveis ou a demografia são exemplos de problemas complexos que exigem uma estratégia de governação integrada.<sup>12</sup>

As respostas tradicionais das administrações públicas são muitas vezes condicionadas por organizações burocráticas, em «silos», e por um modelo onde há hegemonia da hierarquia e de departamentalização. As administrações apresentam frequentemente debilidades na coordenação horizontal, para obtenção do resultado que é o serviço ao cidadão. Tal é inerente à complexidade, mas tem de ser vencido em benefício do cidadão, **pois a Administração** nas suas diferentes formas, prestadoras ou reguladoras, é sempre serviço à sociedade e ao cidadão.

Há também casos de sucesso de *govint*. Na AP portuguesa reportam-se lojas do cidadão, empresas na hora, cartão do cidadão ou outros de intenção social mais marcada, como o *Centro nacional de apoio ao emigrante* ou as *Comissões de proteção de crianças e jovens*, casos apoiados em sistemas de informação integrados, para o cidadão, agentes económicos e /ou os grupos mais vulneráveis na sociedade.

Nos fatores críticos de sucesso, no trabalho já feito, foi possível identificar um eixo nuclear - **Cooperação/colaboração entre diferentes stakeholders** - e quatro pilares para o seu desenvolvimento – **i) liderança; ii) participação; iii) monitorização /avaliação e iv) comunicação** também baseada nas TIC<sup>13</sup>. No atual contexto, de muitos constrangimentos à AP - a perceção generalizada é a de que a função pública faz parte dos problemas do País e não das soluções, não se antecipando visão de futuro quanto a profissionais ou carreiras de serviço público - os fatores críticos de sucesso são respostas e em contraponto, desafios à formulação de políticas de gestão pública e à sua eficácia e eficiência.

---

<sup>12</sup> Cfr. Documento citado: «Como pano de fundo, regista-se que os problemas complexos das sociedades contemporâneas (*wicked problems*) constituem um desafio persistente, apesar do desenvolvimento de novas respostas sociais quer do Estado, quer da Sociedade civil. Desemprego, pobreza, exclusão social, maus-tratos a crianças e jovens, isolamento dos idosos, ou noutra esfera, a segurança nacional, as alterações climáticas, ou a gestão das cidades são exemplos evidentes».

<sup>13</sup> *Idem*. Sumário executivo do documento Govint

## Questões para o workshop:

- Porque importa a governação integrada? Pode-se melhorar a governação integrada na AP? (Onde falha AP? Onde vence a AP?)
- Que medidas institucionais e procedimentos a adotar para reforçar a governação integrada?
- Que problemas sociais complexos e /ou prioridades a identificar em termos de governação integrada na Administração Pública?

## CONCLUSÕES

### “Descompartimentar para melhor coordenar”

*In*

Discurso de apresentação do Programa de Governo pela primeira-ministra do 5.º Governo Constitucional, em 13 de Agosto de 1979, Maria de Lourdes Pintasilgo

(...)

*Pela primeira vez, a área social e a área cultural aparecem na estrutura do Governo, a par da área económica. Na área social se incluem não só os sectores da saúde e da segurança social, mas também o trabalho, a habitação e obras públicas, os transportes e comunicações. Com tal integração se pretende manifestar o peso da intenção social do Governo relativamente aos ministérios responsáveis por tais sectores. (...)*

*(...) esta estrutura [de Governo] está longe de ser uma mera reorganização de sectores, nem tão pouco um qualquer organigrama. Ela destina-se a permitir que o Governo realize a tarefa que lhe cabe relativamente à Administração Pública: descompartimentar para melhor coordenar.<sup>14</sup>*

---

<sup>14</sup> Diário da Assembleia da República, 14 de Agosto de 1979, I.ª Série, n.º 93, págs. 3585-3587.

A governação integrada - definida como uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos de uma forma integrada, juntando não só departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, que trabalham transversalmente tendo em vista um objetivo comum - interessa às Administrações Públicas e, em concreto, à Administração pública portuguesa.

No documento preparatório do workshop II afirma-se: *«As Administrações Públicas são, de facto, quase as únicas organizações de que se espera a governação da complexidade já que têm por missão prestar serviços e resolver problemas, que não podem ser resolvidos por indivíduos ou organizações isoladamente, exigindo estruturas em rede e constelações de organizações que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados.*

*Não se trata de fornecer, como no sector privado, um produto ou serviço; trata-se de trabalhar conjugadamente para propor a definição de políticas públicas mas, mais do que isso, aplicá-las e pô-las em prática, num exercício de governação integrada.*

*Há autores que assinalam o Estado como detentor de uma vantagem única e competitiva na direção de sociedades vastas e complexas. Reconhecendo limitações e constrangimentos há que tirar partido desta experiência acumulada de governação e maximizar aprendizagens e sucessos.*

*Registe-se que os problemas mais complexos das sociedades contemporâneas (wicked problems) estão hoje permanentemente na Agenda. Desemprego, pobreza, exclusão social, isolamento de idosos, ou ainda a segurança nacional, a gestão dos territórios vulneráveis ou a demografia são exemplos de problemas complexos que exigem uma estratégia de governação integrada.*

*As respostas tradicionais das administrações públicas são muitas vezes condicionadas por organizações burocráticas, em «silos», e por um modelo onde há hegemonia da hierarquia e de departamentalização. As administrações apresentam frequentemente debilidades na coordenação horizontal, para obtenção do resultado que é o serviço ao cidadão. Tal é inerente à complexidade, mas tem de ser vencido em benefício do cidadão, pois a Administração nas suas diferentes formas, prestadoras ou reguladoras, é sempre serviço à sociedade e ao cidadão.*

*Há também casos de sucesso de govint na Administração Pública (AP) portuguesa: as lojas do cidadão, a empresa na hora, cartão do cidadão ou outros de intenção social mais marcada, como o Centro nacional de apoio ao emigrante ou as Comissões de proteção de crianças e jovens, casos apoiados em sistemas de informação integrados, para o cidadão, agentes económicos e /ou os grupos mais vulneráveis na sociedade.*

*Nos fatores críticos de sucesso, no trabalho já feito, foi possível identificar um eixo nuclear - Cooperação/colaboração entre diferentes stakeholders - e quatro pilares para o seu desenvolvimento – i) liderança; ii) participação; iii) monitorização e avaliação e iv) comunicação também baseada nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).*

*No atual contexto, de muitos constrangimentos à AP - a percepção generalizada é a de que a função pública faz parte dos problemas do País e não das soluções, não se antecipando visão de futuro quanto a profissionais ou carreiras de serviço público - os fatores críticos de sucesso são respostas e, em contraponto, desafios à formulação de políticas de gestão pública e à sua eficácia e eficiência.<sup>15</sup>»*

### **Será efetivamente assim?**

O Seminário «Problemas sociais complexos – desafios e respostas» que teve lugar na Fundação Gulbenkian, dias 11 e 12 de julho de 2014, constituiu um espaço privilegiado para discussão destas e de outras questões relacionadas com as práticas de governação integrada.

O presente relatório tem por objetivo fazer uma síntese das apresentações e discussões havidas no âmbito do *workshop* II «*Out of the box – Administração Pública e governação integrada*», já mencionado e incluído no programa referido seminário, e no qual participaram trabalhadores oriundos de diversos serviços da AP assim como do sector privado.

---

<sup>15</sup> Isabel Corte Real – nota introdutória.

**A metodologia seguida para desenvolvimento dos trabalhos do Workshop foi a seguinte:**

- Apresentação genérica do tema pela organizadora do workshop;
- Apresentação de temas por parte de dois oradores convidados – Prof. César Madureira e Dr. Júlio Nabais;

Organização dos participantes em quatro grupos de trabalho tendo cada qual com um redator designado e responsável pela redação das respetivas conclusões (David Ferraz, Ana Andrade, Helena Alexandre e Nuno Rolo).

Metodologicamente foram lançadas para discussão três questões sobre as quais cada grupo deveria refletir e apresentar conclusões, a saber:

1. Porque importa a governação integrada? No caso da AP, as ações de governação integrada podem ser melhoradas? Onde falha e onde vence a AP?
2. Que medidas institucionais e procedimentos devem ser adotados para reforçar a governação integrada neste âmbito?
3. Que problemas sociais complexos e /ou prioridades são identificados em termos de governação integrada na AP?

Das discussões havidas surgem as seguintes conclusões,

### **Porque importa a governação integrada?**

A governação integrada, enquanto estratégia transversal, é cada vez mais necessária para fazer face aos graves problemas existentes na sociedade portuguesa, crescentes em complexidade e em exigência de resposta. Problemas como a pobreza e o desemprego (exemplos mais frequentemente identificados) têm um impacto social, diário, relevante e perpassam todas as áreas de actuação da Administração. Este aspeto tem uma relevância fulcral pois faz impender sobre a AP a necessidade de articulação permanente entre as diversas áreas de intervenção permitindo, desde logo, fomentar a partilha de experiências e melhorar a eficácia e eficiência das respostas apresentadas potenciando a poupança de recursos.

A focalização no cidadão e nas suas necessidades envolverá necessariamente a capacidade e habilidade da AP em dar uma resposta articulada e mais célere a carências identificadas. Sobre a AP impendo o permanente o desafio da AP de se adaptar e flexibilizar no sentido de apresentar melhores soluções para problemas complexos.

Neste sentido, a transversalidade dos problemas complexos e a necessidade de implementação de soluções horizontais poderá provocar um reajuste na própria organização da AP, historicamente estruturada de forma vertical e sectorial.

A abordagem integrada permite uma maior adaptabilidade a contextos dinâmicos, em constante mutação. Na verdade, a eficácia na resolução de problemas é tanto maior quanto melhor for o conhecimento direto de cada interveniente no processo, o que permite obviar caminhos, eliminar barreiras e responder adequadamente à necessidade identificada.

O conhecimento e a capacidade de resolver problemas por parte dos implementadores da política pública podem influenciar os decisores políticos suavizando, desta forma, a transição entre ciclos políticos.

Com efeito, são conhecidas as clivagens resultantes dos ciclos eleitorais e das mudanças de Governo, com as consequentes alterações de estratégia política assim como dos constantes avanços e recuos da sua implementação.

Em Portugal, a implementação de políticas públicas tem ocorrido essencialmente numa perspectiva organizacional, estruturada hierarquicamente, separando de forma clara dois pontos de intervenção: quem determina e decide, por um lado, e quem implementa e operacionaliza, por outro.

Neste âmbito, a AP surge sobretudo como máquina executória, implementando as políticas nos seus vários passos, sequencialmente.

Todavia, considerando a existência de ambiguidades na definição das políticas públicas, designadamente no que respeita às interdependências existentes no processo entre os diversos intervenientes, surgem com frequência fragilidades e lacunas ligadas às mudanças de ciclos políticos; a estratégia de governação integrada poderá, pois, trazer ao sistema uma perspectiva de transversalidade na

abordagem da implementação das políticas públicas na perspetiva de resolução dos problemas complexos, suavizando alterações e redefinindo, de forma descentralizada e flexível, objetivos em virtude de constrangimentos encontrados.

## Onde vence a AP?

Apesar de a AP ser vista globalmente como uma entidade que pouco contribui para a resolução dos problemas, na verdade a Administração vence pelo profissionalismo e dedicação dos seus colaboradores; com efeito, entende-se que os profissionais que integram as equipas dos vários serviços e organismos da AP são detentores de elevado espírito ético e motivados pela prestação de serviço público, em prol do bem público e, em última análise do serviço ao cidadão.

E pese embora a organização jurídico-administrativa portuguesa não ser favorável à implementação de soluções transversais de política integrada, a própria AP tem dado mostras de capacidade de adaptação e organização tendente a dar uma melhor resposta a problemas sociais complexos.

São exemplos apontados:

O Programa «Rede Social», que incentiva os organismos do sector público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da ação social, a conjugarem os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através do trabalho em parceria. Pretende-se promover o desenvolvimento social de um determinado território e dinamizar formas de planeamento da intervenção social que oriente o trabalho desenvolvido pelas várias entidades que trabalham neste domínio.<sup>16</sup>

Propõe-se ainda que, em cada comunidade, as autarquias e as entidades públicas e privadas tenham uma visão partilhada dos problemas sociais que existem na área, definam em conjunto objetivos, prioridades, estratégias e ações, utilizando de forma mais racional os recursos disponíveis.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Guia Prático para a implementação da Rede Social, Instituto da Segurança Social, IP, Novembro de 2004.*

<sup>17</sup> *Instituto da Segurança Social, IP.*

O programa «*Simplex*», um Programa de simplificação administrativa e legislativa que constitui uma boa prática internacionalmente referenciada, e que pretende facilitar a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração. Simultaneamente visa contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos dando resposta à crescente exigência dos cidadãos no que respeita à qualidade dos serviços públicos prestados, agregando medidas sectoriais ou transversais a diferentes sectores da Administração Pública.

A criação da Rede «Espaço do cidadão», que funciona como um balcão único disponibilizando serviços de diversas entidades. A criação desta rede concretiza o conceito de atendimento digital assistido permitindo aos cidadãos com pouca literacia informática o acesso à internet e a diversos serviços *online* disponibilizados pela AP, com o apoio de mediadores. A criação desta Rede procura proporcionar o acesso equitativo aos serviços públicos digitais, bem como a sua aproximação à população.

### **Onde falha a AP?**

Na sequência do já anteriormente referido, insiste-se que a organização jurídico-administrativa da AP portuguesa não é, de facto, favorável à implementação de soluções transversais, com co-responsabilização dos diversos intervenientes.

A AP está organizada em Ministérios sectoriais, com atribuições e competências bem delimitadas em função da matéria tratada (organização em silos). As interações entre Ministérios são assim limitadas formalmente e não raras vezes a necessidade de interação tem dado origem à duplicação de entidades com competências sobrepostas.

Mas na verdade, esta interação necessária não é apenas limitada pelas competências detidas mas também por questões orçamentais - também elas compartimentadas em função de programas orçamentais sectoriais.

Estes aspetos são a base de uma cultura burocrática, compartimentada, que promove a fragmentação na implementação das políticas públicas e fomenta o distanciamento das instituições relativamente aos cidadãos e à resolução dos seus problemas, despersonalizando-os.

Nesta medida, não é difícil que cada um de nós, enquanto cidadãos, facilmente identifique zonas de fragilidade na implementação de políticas públicas, como sejam: a falta de resposta articulada a problemas como o desemprego, a emigração e a pobreza escondida, a falta de continuidade das reformas levadas a cabo na área da educação, por ex., com a implementação de metodologias descontinuadas de gestão nas organizações escolares.

Por outro lado, as fragilidades enfrentadas atualmente pelos serviços e organismos públicos, quer em termos de recursos humanos, quer em termos de recursos orçamentais tem favorecido a intervenção sectorial existente imprimindo uma maior competitividade entre serviços na obtenção de receitas e de posicionamento institucional. Neste contexto, não será excessivo referir que a competição na AP se tem claramente sobreposto à cooperação institucional.

Na esteira do que já se mencionou, na AP não é frequente o recurso à *coopetição* entre serviços<sup>18</sup>; não é comum ser apresentada uma perspetiva de soma de benefícios de uma ou mais intervenções de entidades diferentes nem vista esta parceria como uma forma de fortalecimento comum.

Neste âmbito é ainda importante abordar o papel relevante desempenhado pelos líderes das organizações; com efeito, a inexistência de lideranças eficazes no âmbito da AP é uma das fragilidades comumente apontadas para a deficiente integração horizontal existente: a ausência de coordenação, de um planeamento e organização de actividades rigorosos, a par da existência de mecanismos pouco eficazes de gestão e motivação das pessoas são fatores que contribuem para o isolamento existente entre os diversos sectores.

Por outro lado, ainda, a AP continua bastante orientada para as actividades desenvolvidas (o que fazemos e para quem), girando em torno delas (*outputs*) ao invés de estar preocupada com os verdadeiros efeitos e impactos (*outcomes*) que essa mesma actividade poderá ter nos seus destinatários. Trata-se de implementar

---

<sup>18</sup> *Coopetição é o termo gerado pela união das palavras “cooperação” e “competição”, por Nalebuff e Brandenburger (1996). Trata-se de um conceito novo e que surgiu para definir o comportamento de cooperação competitiva entre empresas: estas cooperam para atingir determinado objetivo e competem na divisão de ganhos.*

*Uma interação de coopetição entre duas organizações públicas teria por finalidade alcançar um objetivo comum, com complementaridade de recursos ou mesmo a sua possível redução na fase de implementação das medidas de política mas sem desconsiderar a relevância e a especificidade da intervenção de cada ator aquando a apresentação de resultados.*

uma verdadeira cultura de diagnóstico de problemas, de apresentação de políticas estratégicas capazes de os resolver e de avaliação de impacto das medidas adotadas.

### **Que medidas institucionais e procedimentos devem ser adotados para reforçar a governação integrada?**

A governação integrada na AP poderá ser reforçada se, desde logo, a estratégia transversal definida estiver devidamente integrada e articulada com o nível operacional de implementação das políticas públicas.

Internamente, existem instrumentos de gestão que já permitem fazer essa articulação de forma transversal e abrangente no âmbito da AP, como é o caso do SIADAP – sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública – o qual, apesar de usualmente apelidado de sistema teórico e burocrático terá, pelo menos, a virtualidade de induzir a integração de objetivos estratégicos, organizacionais, operacionais e individuais. Concomitantemente permite a integração e articulação de atividades nos seus diferentes níveis.

Neste âmbito, independentemente da simplificação possível do sistema, mas do seu reforço na avaliação da performance da organização e das equipas, poderiam ser criados objetivos transversais com indicadores comuns e de partilha, que fomentassem a co-responsabilização dos intervenientes.

Esta medida deveria ser complementada pela previsão de orçamentos conjuntos, cuja execução pudesse ser auditável de forma clara e transparente. Efetivamente, os modelos de governação integrada podem ser incentivados através da implementação de modelos orçamentais por projetos, partilhados e geridos em função dos impactos obtidos na implementação das políticas.

Ainda neste âmbito, importaria ser feito investimento forte nas lideranças e na respetiva formação específica para o sector público. A avaliação do desempenho permite integrar os incentivos certos para a performance, sobretudo coletiva, pelo que o aperfeiçoamento do sistema não se revelaria despiciendo.

É verdade que a departamentalização existente dificulta esta abordagem integrada mas haverá que encontrar espaço para incentivar a cooperação e, como já

se falou, a *coopetição*, gerando parecerias e aproveitando sinergias criadas pelos vários intervenientes nos processos. Na criação de transversalidade das respostas a dar aos problemas complexos não poderá ser olvidada a participação dos cidadãos, podendo ser ponderada a existência de um *focal point*, nos organismos, com o papel de verdadeiro facilitador na resolução dos problemas, *com* o objetivo de zelar por esta intervenção.

Por outro lado, o incentivo a uma cidadania ativa na implementação das políticas teria como consequência a desburocratização das próprias políticas envolvendo a abertura das instituições à participação.

Uma das medidas discutidas foi a possibilidade da existência de uma avaliação transparente sobre a implementação das políticas e sobre as medidas adotadas por parte dos próprios cidadãos, não adjectivada a ciclos eleitorais, e com consequências em termos de definição estratégica superveniente.

Também não deve ser esquecida a intervenção (decisiva) no processo por parte dos decisores políticos. Neste âmbito importaria assegurar uma maior coordenação ministerial e interministerial a par da conceção de políticas públicas de forma não fragmentada e clara, com definição do papel de cada interveniente. É, pois, necessário fomentar e desenvolver um modelo de governação em rede exigindo-se co-responsabilização e intervenção ativa dos diversos atores.

Este tipo de abordagem facilitaria o abandono progressivo de estruturas rígidas e hierarquizadas para serem progressivamente aceites e adotados modelos de estrutura flexível/matricial como estruturas de projeto e equipas multidisciplinares e permitiria reforçar a transversalidade das respostas aos problemas complexos identificados.

### **Que problemas sociais complexos e/ou prioridades são identificados em termos de governação integrada na Administração Pública?**

Foram identificadas como áreas de intervenção prioritária em termos de governação integrada na AP as seguintes:

Em termos estratégicos, a necessidade de estabelecimento de políticas de âmbito transversal que visem dar resposta aos problemas complexos de base decorrentes dos normais eventos de vida - desemprego, pobreza, emigração.

Importa tornar estas políticas prioritárias, com respostas integradas, ativando o empreendedorismo público e as parcerias na territorialidade (intervenção de serviços locais e participação de cidadania na geração de consensos e envolvimento de todos os atores, públicos e privados, na criação e implementação de soluções);

Do ponto de vista organizacional haverá que repensar a organização segmentada e vertical existente, fomentando a criação de hierarquias horizontais de intervenção transversal. Haverá que levar em conta que a especialização de cada sector não poderá dispensar uma visão de conjunto, decisiva para se alcançar a melhor solução para o problema que se visa resolver.

Da mesma forma, importará que a Administração planeie de forma a poder agir proativamente na resolução dos problemas complexos. Com efeito, um dos problemas apontados à AP é a sua incapacidade de adaptação e de antecipação na resolução de problemas. A Administração é reativa e atua reativamente de acordo com uma previsão legal. Haverá que ter capacidade de prevenir ao invés de *apenas* resolver.

Importante é também a necessidade de reorientar os sistemas de avaliação para a *coopetição*, e para a geração de sinergias, avaliando o verdadeiro impacto das medidas tomadas em alternativa ao resultado alcançado (que em si próprio revela muito pouco da bondade das medidas de política adotadas).

Em termos individuais é também de sublinhar o desafio de integrar e de se ser integrador, de facilitar e de reconhecer os incentivadores, indo para além do discurso formal dos encontros e congressos, pondo em prática as ideias partilhadas. Reconhecer a necessidade da governação ser integrada é saber que esta não existe sem pessoas integradoras, normas integradoras e trabalho integrador. Se cada um der o exemplo, no seu dia-a-dia, e expressar a sua opinião verdadeira, as respostas que queremos cumprem-se, soçobrando apenas desafios.

Haverá igualmente que repensar a forma de elaboração do orçamento; importará orçamentar projetos, políticas e não departamentos ministeriais.

## Novo papel da Administração no contexto de uma governação integrada orientada para sociedade – Que AP queremos?

Pretende-se um novo papel para a AP.

Uma AP que:

- Fomenta a participação em rede,
- Modera e concilia interesses construindo consensos,
- Agrega preferências sociais e garante a representatividade de todos os interessados,
- Garante a neutralidade e independência das propostas,
- Assegura a transparência dos processos participativos,
- Comunica e dinamiza a informação e o conhecimento.

É uma administração que atua em complementaridade com a sociedade, ciente da sua capacidade de auto-organização na resposta às necessidades dos cidadãos, utilizando de forma eficiente, eficaz e sustentável os recursos públicos.

Neste sentido, o desafio da governação integrada é lançado a cada um de nós, competindo-nos, a cada dia, aproximar cada vez mais o serviço público do cidadão.

*A relatora geral da workshop II «Out of the box – Administração Pública e governação integrada»*

***Mafalda Lopes dos Santos***

# *Pobreza extrema e Sem-abrigo*

**Coordenação:** Henrique Joaquim

**Intervenção inicial de enquadramento:** Paula França; João Marrana

## *Enquadramento*

Tendo em consideração o tema do workshop, a sua dinamização poderia ter-se centrado nos fenómenos da pobreza em geral e nas suas diversas formas. Contudo, em face do momento de criação do Núcleo de Planeamento e Intervenção para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (NPISA) em Lisboa, e tendo em consideração a importância do documento matriz que o suporta – a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo, optou-se por colocar o foco nesta problemática aproveitando momento para uma partilha e formação dos intervenientes, bem como para resgatar o documento existente, ele próprio elaborado numa lógica participada e de governação integrada. Deste modo, o próprio texto que a seguir se apresenta visa lembrar o já concetualizado.

“(…)Reconhecendo a complexidade e multidimensionalidade do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo onde, para além do direito à habitação há que garantir todo um conjunto de outros direitos, a Comissão Europeia defende que não é possível colocar o enfoque apenas nas pessoas que vivem na rua, mas considerar o fenómeno das pessoas sem-abrigo numa perspetiva mais abrangente. (...)”

Na realidade, muitas destas situações correspondem a um conjunto de problemas, como sejam a falta de habitação, problemas familiares, sociais, económicos, de desemprego ou doença mental, para além de que existe uma fronteira muito ténue entre os problemas que são causa ou consequência desta forma extrema de exclusão social.

No Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, os Estados-Membros da União Europeia aceitaram o desafio de lutar contra a pobreza e exclusão social, como um dos elementos centrais na modernização de uma política social europeia.

Os chefes de Estado e os Governos decidiram tomar medidas para erradicar a pobreza e definiram objetivos que foram adotados pelo conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000.

Na sequência deste Conselho passaram a ser definidos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI), com o objetivo de criar políticas destinadas a evitar ruturas de existência suscetíveis de conduzir a situações de exclusão social, nomeadamente no que se refere a casos de sobre-endividamento, exclusão escolar ou perda de habitação.

No seguimento da revisão da Estratégia de Lisboa, em Março de 2006, estes Planos passaram a estar inscritos em Planos mais abrangentes, de Proteção Social e Inclusão Social, com uma intervenção ativa de inclusão, a qual deverá englobar, não apenas a acessibilidade a serviços de qualidade, mas também o acesso a um rendimento suficiente, para evitar a exclusão social, e ao mercado de emprego.

Nos últimos anos, os relatórios conjuntos da Comissão Europeia sobre os PNAI's têm vindo a identificar o fenómeno sem-abrigo e as políticas dirigidas a este problema, como uma das prioridades em quase todos os países. Nomeadamente o relatório de 2007, que identifica o fenómeno sem-abrigo e exclusão habitacional como um dos três principais desafios no âmbito da proteção social e da inclusão social.

Em Março de 2008, o Parlamento Europeu aprovou uma declaração escrita, na qual os Estados se comprometiam a solucionar a situação das pessoas sem-teto até 2015.

Em Novembro de 2008, decorrente da 17ª reunião dos Ministros da União Europeia da área da Habitação, com o tema “o acesso ao alojamento de pessoas em situação de vulnerabilidade”, foi feita uma recomendação de compromisso para que as políticas ligadas ao fenómeno sem-abrigo sejam tidas em conta no quadro do Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e Exclusão.

A necessidade de envolvimento de vários atores na identificação de problemas que estão na base destas situações e de medidas específicas com vista à sua resolução, esteve na base da criação de um Grupo Interinstitucional, cuja missão foi a de desenvolver uma Estratégia Nacional, (...), com

vista, não só a cumprir as diretrizes europeias nesta matéria, mas também a implementar um conjunto de medidas que permita criar condições para que sejam despistadas e acompanhadas as situações de risco prevenindo a perda de habitação, e garantindo que ninguém tenha de permanecer sem alojamento condigno.

A Estratégia corresponde a um conjunto de orientações gerais e compromissos das diferentes entidades, cuja operacionalização deve ser implementada a nível local, no âmbito das redes sociais locais (dos Conselhos Locais de Ação Social), com base em planos específicos e adequados às necessidades locais identificadas.

A não existência de normas legais que enquadrem a implementação de políticas em prol das pessoas sem-abrigo e a diversidade de problemas aliadas a este fenómeno, concorrendo para a multidimensionalidade e complexidade do mesmo, determinaram a necessidade de definição de uma estratégia concertada, com vista ao desenvolvimento de medidas integradas de intervenção, que permitam prevenir e solucionar a situação das pessoas sem-abrigo.” (Fonte: Estratégia Nacional para Integração de Pessoas Sem-Abrigo)

### *Questões para o workshop:*

- O que tem resultado?
- O que não funciona?
- Quais as questões para as quais não há resposta?
- Que inovações têm surgido?

## **CONCLUSÕES**

A dinâmica do workshop decorreu como previsto, tendo tido uma excelente participação, quer em termos quantitativos (54 inscritos; 34 participantes efetivos e mais três convidados) quer em termos qualitativos.

**Do momento inicial, onde foi apresentada a experiência do Porto e do estudo realizado em Lisboa podem destacar-se as ideias seguintes:**

- › O documento que contém a Estratégia Nacional para as Pessoas em situação

de sem-abrigo pode ser visto em si mesmo como um documento de governação integrada quer pelos conteúdos que expressa quer pelo processo que esteve na sua génese e que assentou numa dinâmica participativa.

- › A importância de criar pólos de atendimento próximos das pessoas de modo a compreender as suas dinâmicas e assim poder estabelecer relações de proximidade;
- › A realização do mapeamento das situações existentes através de uma plataforma que permite a cada pessoa referenciar situações a qualquer momento o que permite ter informação atualizada para uma rápida intervenção dos profissionais;
- › A importância de uma plataforma para o apoio ao emprego de modo a permitir o sucesso nos processos de reintegração;
- › A inovação da intervenção com as pessoas sem-abrigo através da arte;
- › Pensar a sustentabilidade supõe pensar que é necessário na cidade envolvendo as próprias pessoas sem-abrigo;
- › A importância de passar de uma lógica de articulação para uma lógica de relação na intervenção;

**Do debate gerado após as intervenções iniciais podem sintetizar-se os seguintes aspetos críticos:**

- › A necessidade de otimização dos recursos existentes;
- › A coordenação da solidariedade espontânea que por vezes gera excessos;
- › A necessidade de envolver as organizações numa intervenção em rede;
- › A importância de criar uma cultura de avaliação metodológica e cientificamente fundamentada;
- › A necessidade de criar uma cultura de comunicação clara;
- › A necessidade de apostar na intervenção de gestores de caso cientificamente informados, rigorosos, felizes e capazes de “trabalhar fora da caixa”;
- › A importância de se realizarem diagnósticos multidisciplinares que sustentem respostas adequadas;
- › A importância de possuir um sistema de informação que permita gerir processos das pessoas de modo a encontrar as respostas mais adequadas.

Numa segunda parte os participantes foram desafiados a responder a quatro questões cujas respostas se sistematizam de seguida.

### **O que funciona na intervenção atual?**

- › A preocupação da sociedade civil por este tema;
- › Voluntariado;
- › Estratégia Nacional;
- › Cantinas sociais;
- › Aliar a arte ao social;
- › Criação de equipas multidisciplinares;
- › Apoios pecuniários dados às pessoas sem-abrigo (RSI);
- › O Conhecimento entre técnicos;
- › Mobilizar competências pessoais para o trabalho (técnicos que têm experiência nas artes ou cinema, dinamizarem atividades diferentes com os utentes);
- › O envolvimento e compromisso dos técnicos;
- › Grupo Aberto do Hospital Júlio de Matos que responde a situações de pessoas com problemas de saúde mental;
- › O grupo de intervenção - GIPSA - para as pessoas sem-abrigo onde se discutem intervenções em casos concretos;
- › Equipas de Rua (técnicas, alimentares e de saúde);
- › A intervenção com base em Gestores de Caso;
- › Parcerias Informais entre instituições;
- › Envolvimento das chefias e dos colaboradores nas tomadas de decisão;
- › No trabalho em rede definir o papel/contribuição de cada instituição;
- › GMAI.

### **O que não funciona:**

- › A falta de coordenação das diversas instituições e duplicação de esforços;
- › A ausência de um diagnóstico aprofundado e atualizado;
- › Falta de cultura de proximidade;
- › Formação:
  - Escolas ao serviço da comunidade
  - Ensino com base na realidade
- › Individualismo/Oportunismo:
  - Institucional
  - Político
- › Repostas de alojamento, nomeadamente de curta duração;

- › Respostas para a problemática da saúde mental;
- › Acompanhamento individualizado;
- › Falta de cumprimento das medidas;
- › Agendas excessivas;
- › Financiamento (muito burocrático, má gestão);
- › Enfoque no resultado;
- › Ausência de investimento na prevenção;
- › Sobrecarga do trabalho por técnico;

### **Quais as questões para as quais não há resposta:**

- › Como trabalhar a motivação das pessoas sem abrigo?
- › Como se fazem programas de acompanhamento pós-alta nos casos de internamento?
- › Que modelos de resposta habitacional?
- › Que respostas para doentes crónicos muito graves (saúde mental)?
- › Como garantir o Direito legal a dormir na rua? Como legislar o direito à morada?
- › Como promover a participação da pessoa sem-abrigo?
- › Como promover o debate e discussão do tema nos *media*?
- › Como criar vontade política para o problema?
- › Que respostas criar para os emigrantes irregulares com impossibilidade de se regularizar?
- › Como criar Emprego/ocupação ajustada às características/capacidades das pessoas?
- › Como promover e Educar para a cidadania – sensibilização da sociedade civil?

### **Que Inovações têm surgido:**

- › No que concerne às parcerias:
  - Grupos de trabalho que permitem a reflexão discussão e trabalho conjunto;
  - Maior comunicação entre as instituições;
  - Informação partilhada;
- › Introdução de uma nova metodologia de trabalho (NPISA);
- › Núcleos de Apoio Local permitiram uma maior coordenação entre as equipas de distribuição alimentar;
- › Valorização da pessoa sem-abrigo enquanto pessoa (capacidades e competências);

- › Maior visibilidade do fenómeno;
- › O Projeto Casa Primeiro;
- › A experiência dos Jantares comunitários dinamizada pelo movimento “*Serve the City*” - que estimula envolvimento da comunidade e das instituições;
- › Passagem de um trabalho individualizado para um trabalho em rede e coordenado.

**Proposta de resposta inovadora:**

- › Resposta integrada para as pessoas sem-abrigo onde possam congregar diversos serviços (alimentação, alojamento, saúde)

Em resumo pode dizer-se que a metodologia de governação integrada foi entendida como muito adequada para a problemática em discussão.

Foi consensual a ideia de que os problemas complexos como é o caso da pobreza extrema e das pessoas em situação de sem-abrigo requerem intervenções integradas e não redutoras.

Havendo um documento como a estratégia nacional esta requer condições que permitam a sua implementação, designadamente um orçamento e financiamento específico.

Realça-se ainda a necessidade de criar espaços de reflexão e de encontro entre os diferentes atores deste campo.



# *Desemprego jovem não qualificado*

**Coordenação:** Vítor Moura Pinheiro

**Intervenção inicial de enquadramento:** Félix Esménio

## *Enquadramento*

A União Europeia defronta-se atualmente com uma elevada taxa de desemprego entre jovens, situação que acarreta graves consequências sociais e económicas para os jovens afetados, as suas famílias, os seus países e a Europa no seu todo. Portugal não é exceção e tem, atualmente, uma taxa de desemprego jovem superior à média comunitária. Dentro do desemprego jovem, assume, naturalmente, maior relevância, o desemprego sem qualificações.

A Comissão Europeia, dando expressão à sua preocupação, decidiu, recentemente, que os Estados-Membros devem garantir aos jovens transições para a vida profissional, ao abrigo dos quais todos os jovens com menos de 25 anos (até aos 30 em Portugal) possibilitando que possam receber uma oferta de emprego, formação, aprendizagem ou estágio nos quatro meses que seguem o momento em que deixarem a educação formal ou ficarem desempregados. Por outro lado, e mais no médio prazo, no âmbito da iniciativa Europa 2020, a criação de emprego foi já assumida como uma das prioridades da estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, considerando-se que a nova agenda deveria permitir alcançar níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão social.

**A CE propôs vários grandes objetivos a alcançar em 2020 por via daquela estratégia, sendo oportuno destacar quatro deles:**

- 75% da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos deverá estar empregada;
- 3% do PIB da UE deve ser investido em Investigação e Desenvolvimento (I&D);
- A taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10%;
- Pelo menos 40% da geração mais jovem deve dispor de um diploma de ensino superior.

Os grandes objetivos a alcançar à escala da Europa e as iniciativas emblemáticas propostas pela CE vinculam simultaneamente a UE e os Estados-Membros, requerendo-se, nos vários patamares de intervenção e decisão, ao nível europeu e no seio de cada país, uma resposta coordenada e uma abordagem de parceria que garanta a participação de todos – autoridades, parceiros sociais, partes interessadas e sociedade civil – na concretização deste novo grande desígnio para a Europa e para cada um dos países que a integram.

Explorando pertinentemente a ideia de um “modelo de governação integrada”, o **GOVINT** assenta nesta lógica e necessidade, por via de uma nova cultura organizacional, com novos métodos e novas competências.

No Workshop “**Desemprego jovem não qualificado**” (que ocorrerá dia 12 de julho na Fundação Calouste Gulbenkian, no âmbito da iniciativa consubstanciada na Conferência “Problemas sociais complexos: desafios e caminhos”, que ocorrerá no dia 11 no mesmo local) **procuraremos refletir sobre desafios e caminhos para minorar este problema.**

### *Questões para o workshop:*

- O que é, hoje, afinal, “ser qualificado”?
  - › A importância crescente das qualificações” informais”
  - › O papel da orientação no processo de qualificação
- A dificuldade de emancipação dos jovens para a vida adulta no contexto atual.
  - › Os efeitos “colaterais” do desemprego na vida dos jovens
  - › O papel do empreendedorismo
- A responsabilidade da sociedade para além da escola e da família.
  - › A importância do trabalho em rede nestes processos
  - › Sinergias de atuação pelo território
- Consequências da falta de qualificação profissional e escolar nos jovens.
  - › Os processos de qualificação: custo ou investimento?

## CONCLUSÕES

O Fórum GovInt (Fórum para a Governação Integrada) constituiu-se como uma rede informal de cooperação entre instituições públicas e privadas com o objetivo de promover a reflexão sobre a resolução de **problemas sociais complexos** através de novos modelos de governação integrada. No *Workshop* “**Desemprego Jovem não Qualificado**” refletimos sobre algumas das causas que poderão contribuir para a persistência de elevados índices de desemprego entre os mais jovens, que, por tendência, são mais qualificados que os adultos.

Os cerca de 40 participantes foram aleatoriamente divididos em quatro grupos que foram coordenados por quatro convidados com sensibilidades diferentes sobre o problema, tais como organismos da administração com responsabilidade nos domínios do emprego e formação, empresários ou estruturas de juventude. O objetivo era ter uma visão diferenciada mas integradora dos problemas mais associados ao tema principal. Qual a visão dos empregadores sobre os jovens e as suas qualificações? Estarão eles preparados para a constante mutação no mercado de trabalho? E o que pensam os jovens *deste* mercado de trabalho? Falam todos a mesma linguagem? Quem está “de fora”, *in casu*, os organismos do estado, que trabalham na mediação entre oferta e procura, que visão têm e onde podem ser mais úteis nos processos de intermediação entre oferta e procura?

As principais conclusões ficam agora aqui refletidas numa perspetiva de podermos contribuir para um tema central: **como poderá um modelo de governação integrada, contribuir para ajudar a resolver este problema social complexo?**

Uma primeira nota de relevo para uma característica dominante nos jovens não qualificados: as **baixas competências sociais** (*soft skills*), cada vez mais valorizadas pelo mercado de trabalho e que dificultam a plena afirmação da sua cidadania e da sua integração social. Perante esta constatação, o grupo propõe um conjunto de medidas que têm como objetivo estimular e desenvolver comportamentos resilientes nestes jovens que lhes proporcionem a construção de uma *identidade positiva*.

Apontam como primordial, o reconhecimento e a validade da aprendizagem informal, adquirida dentro dos seus contextos mais significativos como, a escola, o emprego ou a formação. Propõe-se ainda dotar cada um destes jovens de com-

petências que lhes permitam protagonizar uma atitude proativa de mudança e de emancipação que lhes proporcione escolhas de realização pessoal gratificantes e úteis. É ainda recomendado um sistema flexível que valide e reconheça a aquisição das valências sociais destes jovens.

Digno também de nota o apelidado **desajuste entre a oferta e a procura no mercado de trabalho**, e para o qual se enumeram 4 explicações que porventura estarão na origem deste desequilíbrio:

- Fraca relação entre competências transversais e as necessidades de mercado;
- Desajuste entre exigências de qualificação da oferta e da procura;
- Desajuste regional e sectorial, com ofertas de trabalho que não são preenchidas;
- Baixas expectativas e investimento das famílias na valorização dos seus membros.

Decorrem destas considerações, igualmente, um conjunto de 4 questões que completam o diagnóstico da situação atual. A primeira questão interroga-se sobre interesses e necessidades distintas das empresas e das pessoas, pondo em causa a liberdade de escolha baseada na vocação. A segunda ideia, confronta-nos com a razão do baixo recrutamento de jovens qualificados, que, na opinião do grupo, estaria relacionado com a baixa qualificação ou escolaridade das lideranças atuais. A terceira nota refere a ausência de formação técnica adequada às atuais necessidades das empresas. Justificam que quando existe há garantia de maior empregabilidade dos jovens do ensino profissional. Por fim, referem que a formação, nas circunstâncias atuais, é, em várias instituições, encarada como um “negócio” e portanto priorizada como uma fonte de financiamento, negligenciando as necessidades das empresas e a empregabilidade dos jovens. Com base neste diagnóstico, sugere-se um conjunto de medidas que visam soluções possíveis para alterar as situações descritas: A promoção de políticas de natalidade. A adoção de uma visão estratégica e divulgação das políticas públicas relativamente ao futuro, e investimento na economia real promotora de desenvolvimento social. Relativamente às empresas, as propostas baseiam-se em dois eixos: um sobre a organização do trabalho, onde se sugere mais trabalho a tempo parcial, e um outro eixo, sobre os fatores de qualificação e o seu reconhecimento através de um sistema de certificação que inclua as competências transversais. Recomenda-se ainda por parte das empresas a adoção de práticas de qualificação dos seus em-

pregados e jovens. Para a formação, propõe-se um sistema de educação híbrido que compatibilize as aspirações pessoais e as necessidades das empresas. Quanto às universidades, a proposta centra-se numa maior flexibilidade dos currículos, por forma a manterem-se em linha com os requisitos das necessidades do mercado.

A promoção do associativismo jovem também se afigura como pertinente, reconhecendo-lhe um papel importante no desenvolvimento de competências sociais necessárias ao aumento da empregabilidade e na aquisição do sentido de cidadania. Acrescentam ainda a importância da formação periódica de curta duração ao longo da vida.

Referir, ainda, aspetos que se consideram importantes no desempenho futuro destes jovens: estimular a criatividade, a emergência de talentos pessoais e desenvolver capacidades de liderança.

Discutiu-se, ainda, a especificidade dos défices de qualificação e é apresentado sob o formato de tópicos, a que os autores decidem designar pelos “5 D’s da falta de qualificação”. Assim o primeiro “D” é referido como a “Desmotivação” dos jovens, gerada como consequência de não enfrentarem o falhanço do seu desafio geracional. O segundo “D” reporta-se ao “Desespero” que recai sobre as famílias, por não saberem o que fazer perante a situação dos seus jovens. O terceiro “D” designa a “Dispensa”, que é descrita como a atitude da escola em esquecer ou purgar discricionariamente alguns jovens. O quarto “D” refere-se à “Desvalorização” da condição pessoal de cada um, como é prática no estado atual da sociedade de hoje. O último “D” apontado, refere-se ao “Desrespeito” ou desconsideração que as empresas praticam na forma como contratam e exploram com baixos salários as pessoas com poucas qualificações.

Numa outra perspetiva e também sob a forma de tópicos, com a designação genérica de 4S’s, as mudanças de paradigma da educação, em que concluem que devem estar envolvidos todos os atores. O primeiro “S” é apresentado como “Saber ser” e refere-se ao papel central e insubstituível da família na educação dos jovens de hoje. Papel este, que muitas vezes, por manifesta falta de competências familiares é delegado na escola. “Saber conviver”, é a sugestão do segundo “S” que de novo imputa à família um papel decisivo na formação sadia dos jovens. O terceiro “S” “Saber conhecer”, atribui à escola um papel preponderante mas com a responsabilidade repartida com a família. Por fim o quarto “S” reporta-se ao “Saber fazer”, neste ponto sublinham os autores, a importância do papel da

escola, ao contrário do que ocorre hoje em que esta função é garantida apenas pelas vicissitudes do mercado de trabalho. Este ponto termina numa referência à importância da escola e da sociedade em geral, no apoio devido e necessário aos jovens de risco e com necessidades especiais. A reflexão aponta ainda para o papel que o reconhecimento de que a certificação de competências tem, ou parece ter, um papel fundamental para a valorização e integração dos jovens de risco ou com necessidades especiais.

Outra das conclusões apontada, foi a constatação da necessidade e relevância para que no sistema estejam incluídas todas as partes interessadas: os jovens, as famílias, as empresas e a sociedade. A participação e envolvimento de todos acaba por estar ligada com o desígnio de **intervenção integrada**.

De notar ainda o relevo dado à disponibilidade de **informação e orientação** que possibilite a compreensão do que é a profissão, como se lhe acede, que oportunidades proporcionam. Reconhecendo esta importância, os autores recomendam que cada ciclo de aprendizagem termine com um contacto direto com o ambiente de trabalho da profissão ou da atividade. Para ser possível este modelo de colaboração, o grupo de trabalho avança a ideia da necessidade de serem conhecidas as competências requeridas pelo mercado de trabalho, isto é pelas empresas, de maneira a que o ensino profissional se ajuste a esses requisitos. Como corolário deste bloco, é apresentada a ideia da necessidade do reconhecimento social e valorização da via de ensino profissionalizante colocada par das formações clássicas de ciências e humanidades.

No último ponto, são apresentadas um conjunto de ideias de como devem os agentes diretos, os professores, procurarem corresponder às novas necessidades do sistema proposto. Em primeiro lugar, referem, existe a necessidade de fornecer aos docentes a formação ajustada a este novo modelo que visa o sucesso tendo em consideração a prática de um ensino diferenciado. Para que este modelo de sistema seja possível e frutifique, é necessário garantir que os subsistemas de educação e de formação favoreçam a comunicação entre si num espírito de cooperação que facilite as opções dos jovens e que impeça desperdícios financeiros. A última recomendação vai no sentido da disseminação das práticas que comprovadamente tenham resultado, isto é, tenham conseguido bons modelos alternativos de sustentação de parcerias, nomeadamente territoriais onde se verifiquem bons resultados a par duma racional gestão e aproveitamento dos recursos.

Como conclusão genérica deste *workshop* podemos referir que o **Desemprego Jovem não Qualificado** é sem dúvida um problema social complexo que se reparte numa multiplicidade de fatores que passam pelo próprio indivíduo e as suas competências, pelo mercado de trabalho, pela família, pela sociedade e pelo estado. Não poderá, pois, ser resolvido sem que todos estes agentes estejam a interagir para o mesmo objetivo. E é aqui que deve entrar a lógica da **governança integrada**. Claro que sabemos que há sempre uma base económica em que tudo isto deve assentar, pois, é a evolução da economia que é o principal motor gerador de empregos. Mas, enquanto isso não acontece com mais intensidade deveremos atentar aos dados conhecidos: jovens mais qualificados têm tempos de permanência menores no desemprego e, quando empregados, as suas remunerações, são, em média, maiores.



# *Desemprego de Longa Duração*

**Coordenação: Jorge Portugal**

**Coordenação operacional: Cristina Carita e Cláudia Batista**

## *Enquadramento*

Entre 2008 e 2013, regista-se um aumento contínuo da população desempregada com mais de 45 anos, de 191.1 milhares indivíduos em 2008 para 274.6 milhares em 2013, afetando todos os níveis de escolaridade, designadamente os desempregados com níveis mais elevados de escolaridade mas também, note-se, os desempregados que, no grupo etário dos 45 aos 64 anos, não possuíam nenhum nível de escolaridade. Em termos de percentagem, este é o grupo com o maior peso neste grupo etário correspondendo, em 2013, a 27.6%. De resto, é também o único grupo relativamente ao qual o INE apresenta dados no que diz respeito à taxa de desemprego para os indivíduos com nenhum nível de escolaridade completo. Importa ainda salientar que, desde 2008, a percentagem da população desempregada com idades compreendidas entre os 45 e os 64 sem nenhum nível de escolaridade completo tem vindo a aumentar consecutivamente. Em 2008, correspondia a 8.0%, em 2009 a 8.8%, em 2010 a 13.3%, em 2011 a 16.6%, em 2012 21.5%<sup>19</sup> e em 2013 (como vimos acima) 27.6%. Outro dado que importa salientar é o de que, contrariamente ao que sucede com o grupo etário mais jovem, a percentagem de trabalhadores mais velhos desempregados com um nível superior de escolaridade completo é reduzido (2.8% em 2009, tendo aumentado para 4.8% em 2013). No período de tempo considerado, a taxa de desemprego deste grupo etário, à semelhança do que se verificou no grupo etário dos 15 aos 24 anos, duplicou passando de 5.4% para 12.1%.

Relativamente ao sexo, importa salientar que, entre 2008 e 2013, o número de mulheres com idades compreendidas entre os 45 e os 64 anos desempregadas foi sempre inferior ao dos homens. Em 2013, existiam em Portugal 118.400 mulheres desempregadas e 156.100 homens neste grupo etário. Note-se que, no mesmo ano o número de mulheres deste grupo etário correspondia a 534.5 milhares enquanto os homens registavam 303.9 milhares de indivíduos.

---

<sup>19</sup> Neste mesmo ano, a taxa de desemprego dos indivíduos sem nenhum nível de escolaridade completo com idades compreendidas entre os 35 e os 44 anos registava o valor mais elevado de 40.2%.

No caso dos trabalhadores de mais idade, a duração do tempo de procura de emprego é um aspeto relevante, já que, à desvalorização das competências associa-se o problema das qualificações, em geral, mais baixas. Como refere Centeno “a duração é mais gravosa entre os mais velhos. A duração média do desemprego aumenta cerca de 6 meses por cada dez anos de idade” (Centeno, 2013 #90237).

É interessante notar – não estando estes números desagregados por grupo etário - que enquanto em 2008 e 2009, os dados anuais que dão conta da duração da procura de emprego mostram que o maior grupo foi o dos que procuravam emprego de 1 a 6 meses, desde 2010, aqueles que procuram emprego durante 25 e mais meses passaram a ser o grupo maior. Por exemplo, em 2013, num total de 855.2 milhares de desempregados, 325.5 milhares procuraram emprego durante 25 e mais meses, 205.4 entre 12 e 24 meses e 197.9 de 1 a 6 meses.

Outro dado, neste caso também para o total da população, relativo ao desemprego de longa (DLD), mostra que este aumentou de 6.7% em 2011 para 10% em 2013, afetando de forma muito próxima os homens (de 6.5% para 10%) e as mulheres (de 7% para 10%).

### *Questões para o workshop:*

**Pretende-se analisar o problema de várias perspetivas:**

- O mercado (as empresas empregadoras)
- O Legislador (Estado)
- O Indivíduo (desempregado)

## CONCLUSÕES

### Introdução

O Desemprego de longa duração, na sua vertente sénior, pode ser considerado um problema complexo. Nesta situação, as abordagens do tipo “linear” para o desenvolvimento de soluções não são adequadas e os resultados necessariamente insatisfatórios. No workshop “Desemprego de longa duração/+ 45 anos” foi testada uma metodologia inovadora para o desenvolvimento de soluções para problemas

complexos, a qual combina o método da dinâmica de sistemas de modelação de problemas sociais com técnicas de “ideação”, utilizadas em processos de criatividade, para o desenvolvimento de ideias e soluções. O resultado da aplicação da nova metodologia são soluções ditas “sistémicas”, i.e., que respondem a uma visão holística e dinâmica do problema e são sujeitas ao escrutínio (teste de validade) conferido pelas múltiplas perspetivas. O workshop testou a capacidade dos participantes, organizados em grupos que representavam os diferentes papéis no problema em consideração, de conceber soluções “sistémicas”. Mesmo tendo em consideração as limitações de tempo, as insuficiências da preparação dos participantes relativamente à natureza do problema e dos conceitos em consideração, os resultados apontam para a afirmação da utilidade da nova metodologia para a geração de soluções para esta categoria de problemas.

## **A Organização**

Neste Workshop participaram 18 pessoas, de ambos os sexos e com idades variadas. Todos os participantes, de uma forma aleatória, representavam de alguma forma cada uma das perspetivas escolhidas para trabalhar, tendo em conta o seu background académico e profissional.

No dia do Workshop, os participantes foram divididos por três grupos de trabalho, cada um deles representando um agente de mudança/perspetiva: legislador, empresas e indivíduos. Para garantir uma visão holística (com várias perspetivas sobre o mesmo problema) e, evitar contaminação pessoal quanto ao tema, tentou-se, sempre que possível, colocar os participantes em mesas cujas perspetivas fossem diferentes da sua. Isto é, um desempregado que participasse no Workshop ficaria preferencialmente na mesa que representasse a perspetiva do mercado ou do legislador.

Depois de organizados por mesas, iniciou-se o processo de introdução ao tema do Workshop e à apresentação do Formador, sendo explicado aos participantes que o objetivo do Workshop era analisar o tema do Desemprego de Longa Duração através da Perspetiva Sistémica.

Após a fase de apresentações, o Formador iniciou a sua apresentação com informação sobre a temática do Desemprego de Longa Duração e, posteriormente com informação sobre as características de Problemas Complexos e Teoria de conceitos de dinâmica de Sistemas.

## As Perspetivas

Para este Workshop, selecionaram-se três perspetivas/agentes de mudança (de entre várias) que intervêm no problema complexo em análise e para representar cada uma das perspetivas, foram convidados alguns oradores com ligação direta à problemática do Workshop.

### *Perspetiva do Legislador*

Convidado: Pedro Martins - Sérvulo & Associados

O legislador tem como objetivos promover a empregabilidade, garantir a equidade social e reduzir os custos sociais. Assim, na sua perspetiva, o legislador encara o problema em análise de acordo com algumas considerações fundamentais:

- O mercado de trabalho não é suficientemente flexível e adaptado às necessidades das empresas que competem numa economia global.
- O trabalho não é uma mercadoria como as outras e por isso o mercado de trabalho exige regulação porque é indissociável do indivíduo.
- As novas tecnologias, as transformações nos modelos de consumo e nos sistemas de valores, a internacionalização dos processos económicos são fenómenos que, entre outros, têm contribuído para a emergência de novos modelos de regulação salarial.

### *Perspetiva do Indivíduo*

Convidado: Ana Paula Bizarro – desempregada de longa duração, recém regressada ao mercado de trabalho

Para o desempregado de longa duração e com mais de 45 anos de idade, o objetivo é a empregabilidade associada à dignificação pessoal, e o reconhecimento de identidade social, é afetado pelo desemprego com alguns dos seguintes fatores:

- O desemprego de longa duração provoca insegurança. A falta de rotina e ritmo de trabalho, faz com que o desempregado coloque em causa se ainda possui as competências necessárias à reentrada no mercado de trabalho.

- A idade/experiência são fatores de exclusão na contratação por parte das empresas de recrutamento e por parte das empresas que recrutam. Muitos desempregados optam por omitir/mentir no Curriculum Vitae para ganhar vantagem face a outros candidatos mais jovens e com menos experiência.
- Networking através da participação em eventos e grupos de apoio, transforma-se numa forma de a) estar a par da evolução do mercado de trabalho e b) dar-se a conhecer e promover relacionamentos e parcerias com pessoas e organizações que podem, de alguma forma, ser uma alavanca para a empregabilidade.

### *Perspetiva das Empresas*

Convidado: Paula Guimarães – Fundação Montepio e Grace

A crise económico-financeira alterou o mercado e, com ele, a forma de funcionamento e contratação/despedimento das empresas, assim como o relacionamento com os colaboradores. Assim, os seus objetivos são a qualificação dos potenciais colaboradores, a competitividade de custo e a flexibilidade de recursos, logo existem alguns fatores relevantes para a sua perspetiva acerca do desemprego de longa duração:

- As restrições da legislação laboral, a par com a conjuntura económica (redução de lucros) e os elevados encargos com mão de obra que encarece as despesas fixas das empresas, provocou uma limitação ao número de funcionários que as empresas conseguem manter para que possam continuar de portas abertas.
- Indivíduos com mais de 45 anos de idade têm uma postura e uma mentalidade menos flexível e recetiva à mudança que as novas condições do mercado de trabalho exigem, pelo que se procura contratar pessoas com mentalidade mais aberta e disponíveis para assegurar o cumprimento dos objetivos das empresas (e não apenas os seus objetivos pessoais).
- Contratação por curtos períodos de tempo, garantindo que o colaborador é a pessoa certa, evitando contratos de trabalho que possam ser complicados de rescindir, desvinculando-se de um trabalhador que não é disponível ou competente.

### ***Perspetiva do Mercado***

Convidado: Maria do Carmo Marques Pinto - Banco de Inovação Social da Santa Casa da Misericórdia, apresentou o Projeto de Empreendedorismo Intergeracional *United At Work*,

#### O Processo de Ideação

Depois de apresentadas cada uma das perspetivas dos agentes de mudança (através dos convidados especiais presentes), apresentou-se em detalhe o exercício que se iria realizar de seguida, bem como, informação sobre a técnica de ideação e como iria ser utilizada no exercício. O Formador apresentou o Framework de Ideação que deu suporte ao Workshop (ver ferramentas) e foi pedido aos participantes que cumprissem sempre 5 passos:

- 1) Pensar e Escrever (em silêncio)
- 2) Partilhar sinteticamente
- 3) Integrar
- 4) Debater
- 5) Consensualizar

Foram distribuídos cadernos informativos (ver ferramentas), com uma abordagem geral ao tema do desemprego de longa duração e onde constavam os objetivos de cada agente de mudança e problemáticas associadas para que os participantes ficassem a saber em concreto qual o agente de mudança que representavam e qual o ponto de vista a adotar/defender.

A facilitação do exercício de ideação resultou da seguinte forma: após a leitura do caderno informativo, cada participante analisou individualmente as problemáticas e debateu-as em grupo. Selecionaram 2 ou 3 problemáticas que colocaram no Framework e passaram por um processo de as inverter. Evoluíram as problemáticas invertidas em ações concretas e procuraram boas práticas, das quais extraíram as contribuições relevantes e transformaram-nas em mais valias para o problema em causa. Compilaram as informações do framework e construíram uma proposta de valor (no template criado para o efeito – ver ferramentas). Cada grupo apresentou a sua proposta de valor e, de seguida, cada grupo recebeu as propostas de valor dos outros grupos e realiza-

ram o teste sistêmico, ou seja, analisaram e avaliaram as propostas de acordo com a sua perspectiva sistêmica. Recolheram-se os templates de proposta de valor preenchidos e apresentaram-se os resultados ao grupo. O formador fez um *wrap-up* final, recapitulando a metodologia sobre a dinâmica de sistemas e as ferramentas de ideação utilizadas, contextualizando todo o processo.

Nas várias fases do processo de ideação, foi comum que as ideias encontradas pelos grupos aparecessem no último minuto, aquando da pressão do formador para apresentarem soluções.

## **As Ferramentas**

Foram utilizadas três ferramentas:

### **1) Cadernos Informativos**

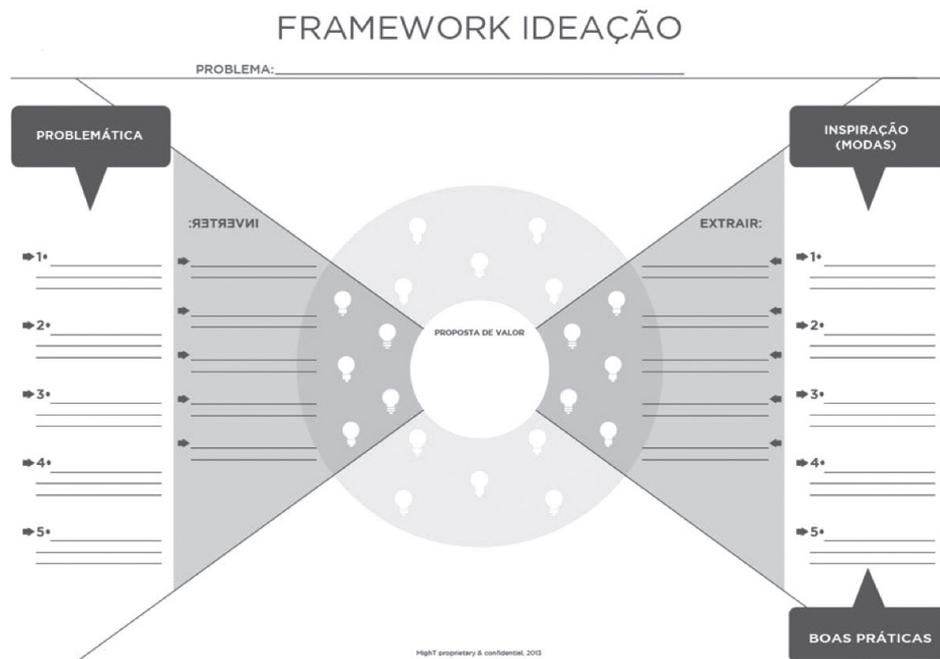
Os cadernos informativos foram construídos com base em informação sobre o problema do Desemprego de Longa Duração, e continham:

- › Dados estatísticos relevantes para o problema
- › Informação sobre o modelo escolhido
- › Os objetivos de cada agente de mudança
- › Algumas problemáticas de exemplo para cada um dos agentes de mudança

### **2) Framework de Ideação**

Para a dinamização do processo de Ideação, foi utilizado o Framework de Ideação utilizado pela empresa MighT (inspirado e adaptado de “The Grove, Consultants International”). Este Framework é utilizado frequentemente por várias empresas nos seus processos de ideação, para a criação de novos produtos e/ou processos.

Cada um dos grupos de trabalho, utilizou o Framework para responder aos objetivos e problemas do agente de mudança que estava a representar. O Framework foi construído para potenciar a criação de uma proposta de valor, dando por isso suporte às várias fases do processo de Ideação.



O lado esquerdo do documento representa a análise do problema real. É composto pela fase da problemática (seleção e definição, por parte dos participantes, das problemáticas consideradas relevantes para o problema em causa) e pela fase da inversão (identificar as possíveis inversões a realizar nas problemáticas escolhidas).

O lado direito do documento representa a possibilidade e a imaginação. É a fase da inspiração/modas/Boas Práticas (análise por parte dos participantes das modas e boas práticas que existem e onde se pretendem inspirar. De salientar que as boas práticas utilizadas podem não estar relacionadas com a problemática em si) e a Fase de extrair (é nesta fase que os participantes irão extrair a informação relevante das boas práticas e inspirações para a sua problemática).

A proposta de valor resulta da articulação da informação recolhida em ambas as partes do Framework.

### 3) Teste Sistémico

Para a realização do teste sistémico foi utilizado um template, que cada agente de mudança deveria validar, para cada proposta dos restantes agentes de mudança. O template contemplava a análise de cada uma das perspetivas em três categorias:

- › Sistémica - não conflitua com os objetivos do agente em causa
- › Conflituante - conflitua com os objetivos do agente em causa
- › Requer Adaptação – descrever quais as condições para não conflitar com os objetivos do agente em causa

**Proposta de Valor**

Problema: Desemprego Senior  
Perspectiva/Agente: \_\_\_\_\_  
Grupo: \_\_\_\_\_  
Problemática: \_\_\_\_\_  
Inspiração: \_\_\_\_\_  
-----

Nome da Proposta de Valor: \_\_\_\_\_  
Descrição da Proposta de Valor: \_\_\_\_\_  
-----

**Teste Sistémico:**

Legislador (Objectivos: Promover Empregabilidade, Garantir Equidade Social, Reduzir Custos Sociais):

- Sistémica (Não Conflitua com o Objectivo do Legislador)
- Conflituante (Conflitua com o Objectivo do Legislador)
- Requer Adaptação – Condições para não conflitar com os Objectivos do Legislador:  
\_\_\_\_\_

-----

Empresas (Objectivos: Qualificação, Competividade de Custo e Flexibilidade de Recursos):

- Sistémica (Não Conflitua com o Objectivo das Empresas)
- Conflituante (Conflitua com o Objectivo das Empresas)
- Requer Adaptação – Condições para não conflitar com os Objectivos das Empresas:  
\_\_\_\_\_

-----

Indivíduos (Objectivos: Empregabilidade, Dignificação Pessoal, Reconhecimento de Identidade Social):

- Sistémica (Não Conflitua com o Objectivo dos Indivíduos)
- Conflituante (Conflitua com o Objectivo dos Indivíduos)
- Requer Adaptação – Condições para não conflitar com os Objectivos dos Indivíduos:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

-----

## Apresentação dos Resultados

Após a ideação com base numa das perspetivas sobre o problema em análise (desemprego de longa duração), cada grupo analisou as propostas de valor dos outros dois grupos com base num teste sistémico. Cada ideia foi analisada e a avaliação resultou em afirmar se, de acordo com determinada perspetiva, a ideia era sistémica (não conflituante com os objetivos da perspetiva subjacente), se era conflituante (ou seja, colidia com a perspetiva de análise) ou se requeria adaptação (isto é, necessitaria de ser transformada de forma a que não seja conflituante com os objetivos da perspetiva subjacente).

As ideias apresentadas foram as seguintes:

- › Perspetiva do Legislador – criação de uma **Carta Constitucional do valor do trabalho** que defina princípios e valores orientadores respeitando realidades culturais, garantindo a actividade laboral com respeito, valorização e dignificação do cidadão. Carta esta construída com a envolvimento da sociedade civil.
- › Perspetiva do Indivíduo – **Programa “Dar Mais Ser Mais”** – elaboração de um diagnóstico focado nas pessoas, com posterior atribuição de competências ajustadas às necessidades do mercado e integração das pessoas em redes de cooperação.
- › Perspetiva das Empresas – **TEI – Toda a Experiência Importa** – criação de uma plataforma em que os consultores vendem serviços a indivíduos e empresas estando, ao mesmo tempo, disponíveis para serem mentores em regime voluntário.

O que Fizemos...	Indivíduos	Legislador	Empresas
<b>Indivíduos</b> <b>Dar Mais e ser Mais</b> Diagnóstico Focado na Pessoa, com posterior atribuição de competências ajustadas às necessidades do mercado e integração das pessoas em redes de cooperação			
<b>Legislador</b> Carta Constitucional do Trabalho, construída com a Envolvência da Sociedade Civil			
<b>Empresas</b> <b>Toda a Experiência Importa</b> Plataforma onde consultores vendem serviços a indivíduos e empresas, estando ao mesmo tempo disponíveis para serem mentores em regime voluntário			

A aplicação do teste sistémico, revelou que a ideia da perspectiva do legislador foi considerada pelos dois grupos como necessitando de adaptação/transformação para que pudesse ser sistémica face às suas perspetivas. A ideia apresentada pelo grupo que trabalhou na perspetiva dos indivíduos foi considerada sistémica pelos outros dois grupos. E a ideia defendida pelo grupo que trabalhou na perspetiva das empresas foi considerada, pelo grupo dos indivíduos, como conflitante e, pelo grupo do legislador, como necessitando de adaptação. Foram, portanto, apresentadas três ideias, mas apenas uma foi considerada sistémica (a dos indivíduos).

### As Limitações

A estruturação do workshop apresentou algumas limitações, nomeadamente:

- Existir um modelo, com variáveis previamente definidas – poderia ser interessante num workshop posterior, serem os participantes a definir qual o modelo e as componentes do mesmo;

- Pouco tempo para o processo de ideação;
- Falta de necessidade de implementação prática das soluções apresentadas, pode ter conduzido a soluções utópicas e com pouca implicação prática;
- Análise demasiado superficial das sugestões apresentadas por cada agente de mudança;
- Nem sempre foi possível colocar os participantes em grupos que representassem agentes de mudança distantes da sua perspetiva pessoal, o que pode ter contaminado a forma como o grupo analisou o problema.

Apesar das limitações, presentes na abordagem, os objetivos foram cumpridos. Isto é:

- Perante um problema complexo, os participantes conseguiram gerar ideias sobre cada uma das suas perspetivas em apenas quatro horas, demonstrando que neste workshop, a utilização de ferramentas de ideação na abordagem de problemas complexos gerou um resultado positivo;
- As ideias apresentadas passaram todas por um teste sistémico. Os participantes foram capazes de analisar as ideias de outros agentes de mudança e, analisar o impacto da aplicação de determinada medida no seu “mundo”, isto é, no agente de mudança que representavam;
- A decisão de que algumas sugestões requeriam adaptação para serem consideradas sistémicas, revelou que, os membros de cada grupo estavam empenhados em conseguir soluções sistémicas e não apenas em resolver o seu próprio problema, como acontece muitas vezes em soluções lineares;
- Tal como é esperado num processo de ideação, muitas das soluções encontradas surgiram no último minuto, muitas vezes apoiadas na pressão do formador, bem como na pressão de outros grupos já terem chegado a sugestões. Estes resultados sugerem que por estarem divididos por grupos e simultaneamente em processo de colaboração (grupo interno) e competição (outros agentes de mudança), potenciou a criação de mais ideias;
- Apesar da intenção de colocar sempre os participantes em grupos que representassem agentes de mudança distantes da sua perspetiva pessoal, isso nem sempre foi possível e, foi interessante verificar a resistência das pessoas em causa em assumirem-se como parte integrante da solução, ao invés de meros espectadores das soluções encontradas por outros.

## CONCLUSÕES

Em termos de “problemáticas” a explorar, houve algum consenso nos três grupos de trabalho, no que diz respeito à necessidade do desenvolvimento de competências dos desempregados de longa duração, no sentido de não se transformarem em inativos. Por outro lado, revelou-se importante a ideia de se conseguir fazer o “match” entre as competências dos desempregados e as necessidades das empresas, envolvendo a formação profissional e o IEFP no que diz respeito ao desenvolvimento de cursos específicos para este público-alvo (por exemplo).

Também se chegou à conclusão que todos os agentes de mudança deverão estar envolvidos na resolução de estratégias de ação, no sentido de serem parte da solução e não do emprego (com especial enfoque nos desempregados).

Para que seja utilizada uma visão multi-perspetiva e holística é essencial encontrar/criar espaços de diálogo ou a criação de uma plataforma que permita trabalhar estratégias de ação que provem ser eficazes no desenvolvimento de soluções para o desemprego de longa duração.

A abordagem de um problema social complexo utilizando duas metodologias usualmente utilizadas em contextos diferentes, como é o caso da ideação e da teoria dinâmica de sistemas, funcionou de forma positiva, tendo a articulação das duas metodologias resultado em soluções concretas.

Em próximos eventos sugere-se que se repita o Workshop e as metodologias utilizadas, desta vez num maior período de tempo, com informação de contexto mais aprofundada, e permitindo serem os próprios participantes a definir o modelo do sistema, para dessa forma garantir uma maior identificação com a perspetiva do agente de mudança atribuído. Sugere-se também mais tempo no processo de ideação e teste sistémico, potenciando a criação de mais ideias e explorando melhor cada uma das ideias criadas.



# *Crianças e Jovens em risco e em perigo*

**Coordenação:** Joana Garcia da Fonseca

**Intervenção inicial de enquadramento:** Joana Garcia da Fonseca; Juiz Conselheiro Armando Leandro

**Coordenação operacional:** Teresa Louro

## *Enquadramento*

A Governação Integrada (Govint) está alicerçada numa visão partilhada, na colaboração, na confiança e na cooperação para resolver problemas complexos, como o das crianças e jovens em risco e em perigo.

Considera-se que a criança ou o jovem se encontra em risco quando existe um perigo potencial para a concretização dos seus direitos (e.g.: situação de pobreza). Nesta, a intervenção circunscreve-se aos esforços para superação das vulnerabilidades presentes na vida da criança ou do jovem, através de políticas, estratégias e ações integradas, que visam o reforço dos fatores protetores e do empowerment nas famílias.

O conceito legal de perigo implica que a criança ou o jovem se encontre numa das seguintes situações: “a) Está abandonada ou vive entregue a si própria; b) Sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais; c) Não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; d) É obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; e) Está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; f) Assume comportamentos ou se entrega a actividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.” (artigo 3º, nº2 da Lei nº 147/99 de 01/09).

Mas, nem todas as situações de perigo decorrem, necessariamente, de uma situação de risco prévia, podendo instalarem-se perante uma situação de crise aguda (e.g.: morte, divórcio, separação, doença).

Nas situações de perigo, a intervenção passa por retirar a criança da situação em que se encontra, designadamente através da aplicação de uma medida de promoção e proteção, que vise reparar e superar a situação, bem como prevenir eventuais recidivas.

Conforme referido no artigo 3º, nº1 da Lei nº 147/99 de 01/09: “ A intervenção para a promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem em perigo tem lugar quando os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, ou quando esse perigo resulte de ação ou omissão de terceiros ou da própria criança ou do jovem a que aqueles não se oponham de modo adequado a removê-lo.”

A promoção dos direitos e a proteção das crianças e jovens não é função exclusiva do Estado. A cooperação/colaboração das organizações e dos cidadãos, enquanto membros da sociedade é essencial na mobilização do conhecimento pluridisciplinar e na intervenção eficaz na infância, juventude, família e comunidade, colocando em diálogo os diferentes níveis do sistema.

Uma das missões mais relevantes para as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, designadamente na sua modalidade de funcionamento alargada, é a mobilização da comunidade para a construção de uma cultura de prevenção universal, cujo desígnio é a garantia dos direitos da criança e do jovem, sendo de realçar que uma intervenção de base comunitária, revela reais vantagens na procura de respostas para os diversos desafios.

A Govint pressupõe modelos organizacionais flexíveis, ágéis, assentes numa arquitetura de processos de integração num gradiente que vai da simples partilha de informação, à cooperação, e à colaboração, sendo as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens um claro exemplo deste modelo.

Este WS pretende refletir sobre o modelo da Govint aplicado à intervenção junto de crianças e jovens em risco e em perigo. É dirigido a todos os profissionais interessados, especialmente aqueles que integram as entidades com competência em matéria de infância e juventude, as CPCJ e as equipas que assessoriam os tribunais.

Com a colaboração da Talkin Café, através de uma metodologia participativa, iremos refletir e procurar responder a algumas das questões mais desafiantes que se colocam no dia a dia dos profissionais que atuam na área da infância e juventude.

### *Questões para o workshop:*

- PARTICIPAÇÃO: Cada um que passa deixa uma marca...
- COMUNICAÇÃO: Não se tem GovInt por decreto...
- LIDERANÇA: Lançadores de pontes e sonhos precisam-se...
- MONITORIZAÇÃO e AVALIAÇÃO: Na GovInt, as pessoas fazem a diferença..
- PARTICIPAÇÃO e APROPRIAÇÃO - Cada um que passa deixa uma marca...

A Rita tem 12 anos. Viveu até aos 3 anos com os pais, altura em que os mesmos se separam devido a situação de violência doméstica reiterada. Foi acolhida com a mãe e irmão mais novo em Casa Abrigo, onde permaneceu até aos 5 anos de idade, altura em que a mãe decide ir viver com novo companheiro. Passa a viver com a mãe, irmão e padrasto num apartamento inserido num bairro de realojamento. O seu ambiente familiar foi sempre marcado pela existência de violência doméstica, com consumos de álcool por parte do padrasto. Há duas semanas que não vai à escola, sem que a Diretora de Turma consiga perceber porquê...

Tomando como base do vosso esquema o eixo cronológico desenhado na mesa, reconstituam a jornada da Rita através de um sistema de governação integrada de prevenção e resolução de problemas, de forma a incluir as entidades que se envolveriam e apropriariam do seu caso, bem como as ações que desencadeariam.

Desenho na mesa:

#### JORNADA DA RITA



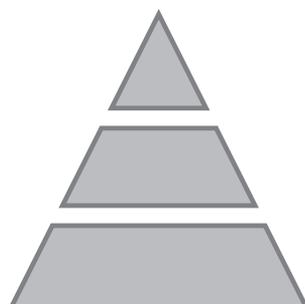
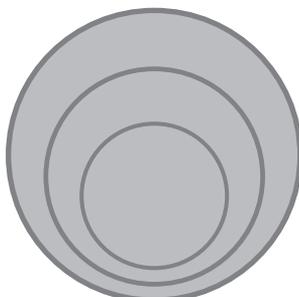
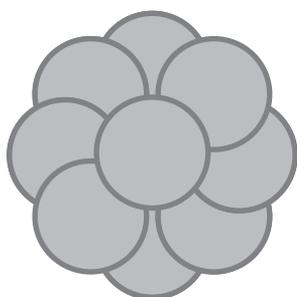
- COLABORAÇÃO e COOPERAÇÃO - Não se tem GovInt por decreto...

Como se constrói, então a GovInt? Tomando como ponto de partida do vosso esquema um dos seguintes desenhos, apresentem um modelo de intervenção para o caso do João:

João, 14 anos, apresenta problemas comportamentais em contexto escolar desde os 10 anos, demonstrados por uma acentuada conflitualidade com os seus pares e com desafio à autoridade (professores e demais funcionários). Começou a fazer furtos dentro da escola (telemóveis e dinheiro) e a intimidar os colegas mais novos, ameaçando-os e agredindo-os. A escola solicitou a intervenção da PSP, após tomar conhecimento que o João e mais dois alunos estiveram envolvidos numa situação de abuso sexual a uma colega, dentro da casa de banho da escola.

Neste esquema, estarão diversas entidades e novas formas de colaboração e cooperação, de forma a melhorar a resposta dada pelo sistema ao problema do João (p.ex. ao nível da comunicação interna e externa, formação, alocação e gestão de pessoas, espaços, recursos, orçamentos,...). Incluam o João no esquema.

Desenhos no envelope:



- **LIDERANÇA** - Lançadores de pontes e sonhos precisam-se...

A GovInt implica uma liderança inspiradora que mobilize todos os atores envolvidos em torno de uma visão que seja participada e partilhada. Partindo dos requisitos de uma GovInt (Regras) e dos 10 princípios orientadores da intervenção (art.º 4.º da Lei 147/99 de 1 de Setembro), contribuam com dois princípios para uma Carta que seja documento de referência para todos aqueles que se cruzem com crianças como a Maria.

No envelope: as 9 regras para uma GovInt e os 10 princípios (art.º 4.º)

Desenho na mesa:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_
6. \_\_\_\_\_
7. \_\_\_\_\_
8. \_\_\_\_\_

- **MONITORIZAÇÃO e AVALIAÇÃO** - Na GovInt, as pessoas fazem a diferença...

As figuras desenhadas na mesa são a base do vosso esquema e representam o Pedro, jovem de...

Considerem os prós e contras da GovInt, os ganhos e perdas que pode gerar (nomeadamente, os obstáculos e problemas que pode levantar).

Gravem no Pedro esses constrangimentos.

Proponham formas de lidar com os mesmos que os transformem em marcas protectoras (minimizar os fatores de risco e amplificar os fatores de proteção).

Desenho na mesa: duas figuras (corpo inteiro), uma com tonalidade afectiva positiva (smile) e outra com tonalidade afectiva negativa (sad).

## CONCLUSÕES

O workshop sobre Crianças e Jovens em Risco e em Perigo, procurou promover a reflexão sobre o modelo da Governança Integrada (GovInt) aplicado à intervenção junto de crianças e jovens em risco e em perigo.

Contou com a participação de 56 pessoas, oriundas de diferentes entidades, representando as mesmas os vários níveis de atuação em matéria de risco e perigo: serviços sociais e do sistema educativo, setores da saúde e justiça.

A abertura da sessão, contou com uma breve intervenção de enquadramento do tema, realizada pela coordenadora do workshop, seguindo-se a intervenção do Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), Juiz Conselheiro Armando Leandro, que reforçou o modelo colaborativo como a base do sistema de proteção e promoção/garantia dos direitos da criança, enfatizando a importância da Comissão Alargada na sua missão de envolvimento da comunidade.

A dinamização do workshop foi conduzida por Teresa Louro, do *Talkin Café*. A conversação/discussão de ideias, funcionou como um café do conhecimento, recriando, pela sua organização, o próprio conceito da GovInt, nas suas vertentes de colaboração, participação e partilha, baseada na metodologia do *world café*. Criou-se, assim, através da dinâmica do café (rotação de lugares) uma interação entre os participantes através da qual se foi tecendo, progressivamente, uma rede de relações assentes na interdependência positiva e numa vontade de participação ativa na resolução de problemas.

Foram constituídos 12 grupos, dinamizados por convidados de especial relevo e interesse na área da infância e juventude, tendo sido debatidas 4 questões em torno dos 4 pilares definidos como os fatores críticos de sucesso para uma GovInt: 1- Participação; 2- Comunicação; 3- Liderança; 4- Monitorização/Avaliação.

Seguidamente apresentamos as questões debatidas no workshop com as conclusões gerais, que foram agrupadas em duas categorias: constrangimentos e propostas.

## QUESTÃO I: PARTICIPAÇÃO

*Na GovInt, as pessoas fazem a diferença...*

Dinamizadores: Esmeralda Ferreira (Presidente da CPCJ de Cascais), Kátia Almeida (Presidente da Pressley Ridge) e Ana Rosa Pires (Técnica na Equipa de Crianças e Jovens, Instituto da Segurança Social – Amadora/Lisboa)

*A Rita tem 12 anos. Integrou a creche aos 6 meses, onde foi verificado que tinha a vacinação em atraso. Viveu até aos 3 anos com os pais, altura em que os mesmos se separaram. Foi acolhida com a mãe em Casa Abrigo, onde permaneceu até aos 5 anos de idade, altura em que a mãe decide ir viver com novo companheiro, num apartamento inserido num bairro de realojamento. O seu ambiente familiar foi sempre marcado pela existência de violência doméstica, com consumos de álcool por parte do padrasto. Há duas semanas que não vai à escola, sem que a diretora de turma consiga perceber porquê...*

*Tomando como base do vosso esquema o eixo cronológico desenhado na mesa, reconstituam a jornada da Rita através de um sistema de governação integrada de prevenção e resolução de problemas, de forma a incluir as entidades que se envolveriam e apropriariam do seu caso, bem como as ações que desencadeariam.*

## Conclusões

<b>Os Constrangimentos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sinais de risco não foram alvo de intervenção;</li><li>• Inexistência de respostas integradas de apoio e acompanhamento efetivo às famílias inseridas em contextos de vulnerabilidade social;</li><li>• As dificuldades de comunicação entre os parceiros estão na base da participação;</li><li>• Défice na comunicação inter-institucional e de envolvimento das redes informais;</li><li>• Existência de uma cultura institucional individualista;</li><li>• Ausência de uma cultura de planeamento estratégico integrado e de follow-up.</li></ul>
<b>As Propostas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolver respostas sistémicas centradas nas necessidades da criança;</li><li>• Acompanhar as famílias, capacitando-as para o exercício de uma parentalidade positiva (idealmente no seu contexto);</li><li>• Criar uma rede integrada de base informática (plataforma tecnológica) de acompanhamento às famílias (saúde, escola, habitação, segurança social);</li><li>• Desenvolver ações de formação para os técnicos da 1ª linha: capacitação para o diagnóstico das situações de risco e perigo;</li><li>• Investir na prevenção primária;</li><li>• Melhorar a legislação face à responsabilidade das entidades com competência em matéria de infância e juventude.</li></ul>

## QUESTÃO II: COMUNICAÇÃO

*Não se tem GovInt por decreto...*

Dinamizadores: Susana Nogueira (Chefe de Setor Amadora/ Lisboa - Instituto da Segurança Social), Filipa Domingos (Secretária da CPCJ da Amadora), Fátima Duarte (Técnica na Equipa Técnica da CNPCJR).

*Inspirando-se nos requisitos de uma GovInt e da experiência que se apresenta de seguida, construam uma Carta que seja documento de referência para promover uma comunicação eficiente e eficaz, fazendo funcionar uma rede integrada e colaborativa das entidades implicadas.*

*Num bairro de realojamento da cidade de Setúbal, estão a intervir em simultâneo 3 projetos comunitários destinados às crianças, jovens e famílias ali residentes. Em reunião de consórcio com um dos projetos, financiado pelo Programa Escolhas, foi*

*manifestada a preocupação com a fraca adesão dos parceiros no desenvolvimento das atividades, bem como a sobreposição de ações com os mesmos objetivos e dirigidas ao mesmo grupo alvo.*

## Conclusões

<b>Os Constrangimentos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Protagonismos e poderes (paradigma da competição);</li><li>• Desconhecimento da realidade, leva a desperdício de recursos humanos e sinergias;</li><li>• Sobreposição de objetivos (redundâncias);</li><li>• Existência de uma cultura fortemente hierarquizada e burocrática atrasa o tempo útil de atuação;</li><li>• Inexistência de planejamento estratégico concertado (necessidades do projeto são diferentes das necessidades da população).</li></ul>
<b>As Propostas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenhar a intervenção “à medida” (PDCA: Plan, Do, Check, Act), com todos os intervenientes do processo, utilizando flexibilidade e tendo como ponto de partida as necessidades da criança/família;</li><li>• Adaptar a linguagem à população alvo e contratualizar os compromissos;</li><li>• Definir os canais de comunicação e competências de cada parceiro;</li><li>• Valorizar as competências de cada um/instituição e reconhecer (“o todo é maior que a soma de suas partes”);</li><li>• Promover uma cultura de partilha, através da criação de uma rede de comunicação informática territorial;</li><li>• Utilizar estratégias de bottom-up;</li><li>• Transformar o problema numa oportunidade;</li><li>• Ajustar as expectativas e os objetivos às necessidades das pessoas;</li><li>• Flexibilizar as fronteiras das instituições/organizações para atingir os objetivos propostos;</li><li>• Trabalhar em rede, implica fazer a avaliação da própria comunicação e dos resultados e impactos da intervenção (atenção aos circuitos que se fecham);</li><li>• Decidir sobre quem lidera a articulação entre os parceiros;</li><li>• Desburocratizar;</li><li>• Trabalhar em equipa;</li><li>• Ser empático, promover a apropriação (pôr em comum), confiar e traduzir confiança, escutar ativamente, partilhar informação, estar disponível.</li></ul>

### QUESTÃO III: LIDERANÇA

#### *Lançadores de pontes e sonhos precisam-se...*

Dinamizadores: Dulce Rocha (Vice-Presidente do Instituto de Apoio à Criança), Pedro Vaz Santos (Membro da CPCJ de Cascais) e Ricardo Carvalho (Adjunto do Gabinete do Provedor de Justiça)

*A GovInt implica uma liderança inspiradora que mobilize todos os atores envolvidos em torno de uma visão que seja participada e partilhada.*

*Tomando como ponto de partida o texto que a seguir se apresenta e atentos ao princípio da subsidiariedade (“a intervenção deve ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria da infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais.”, art.º 4º, f) da Lei 147/99 de 01/09), apresentem novas estratégias de liderança, que reflitam uma prática planificada e integrada para a promoção e proteção da infância e juventude (p.ex. ao nível da comunicação interna e externa, formação, alocação e gestão de pessoas, recursos...)*

*Num concelho da periferia da cidade do Porto, as situações de crianças e jovens em perigo, têm vindo a agudizar-se e urge desenvolver uma estratégia de prevenção e reparação das mesmas. A CPCJ na sua modalidade alargada tem realizado reuniões mensais, sem contudo conseguir obter a participação da maioria das entidades nela representadas.*

## *Conclusões*

<b>Os Constrangimentos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inexistência de uma cultura de cooperação inter-institucional;</li><li>• Liderança autocrática/ formal/ distante e burocrática?</li><li>• Como se convida/ convoca à participação?</li></ul>
<b>As Propostas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Partilhar conhecimento e valor com impactos na comunidade (sociais, económicos, ambientais);</li><li>• Servir o bem comum;</li><li>• Conhecer a realidade em que intervém;</li><li>• Ser promotor de sinergias e de responsabilidade(s) partilhada(s);</li><li>• Otimizar recursos;</li><li>• Planear as ações e construir as soluções conjuntamente;</li><li>• Saber delegar, envolver e cativar os parceiros;</li><li>• Articular e agregar parceiros (catalisador de sinergias);</li><li>• Ser imbuído da dimensão de compromisso (comprometimento com a causa) e inspirar os outros;</li><li>• (E ainda...) Ser inovador, criativo, flexível, aberto, promotor de identidade (embaixador do projeto), empático, afetuoso, escutar ativamente, estar próximo e criar sentimento de pertença, confiar e ser promotor da confiança entre todos, ser facilitador/mediador na resolução de conflitos, mobilizar, inspirar, reconhecer.</li></ul>

## QUESTÃO IV: MONITORIZAÇÃO e AVALIAÇÃO

*Cada um que passa deixa uma marca...*

Dinamizadores: Paulo Guerra (Juiz Desembargador, Centro de Estudos Judiciários), Filipa Pancada Fonseca (Psicóloga no Núcleo Hospitalar de Apoio à Criança e Jovem em Risco-Hospital Prof. Dr. Fernando da Fonseca/ Membro da CPCJ da Amadora) e Rute Agulhas (Psicóloga, Terapeuta Familiar, Instituto Nacional de Medicina Legal/ ISCTE).

*As figuras desenhadas na mesa são a base do vosso esquema e representam o Pedro, 7 anos, alegadamente vítima de abuso sexual por parte do padrasto, desde os 4 anos. Fez a revelação do abuso à professora, que encaminhou para os serviços de psicologia da escola. Por sua vez, a psicóloga da escola, solicitou a avaliação do Núcleo de Apoio à Criança e Jovem em Risco do Centro de Saúde. A situação chegou ao conhecimento da CPCJ, através do Hospital e do Ministério Público. Em entrevista realizada com a mãe, a mesma informou que a criança já havia sido ouvida 6 vezes sobre o sucedido.*

*Gravem no Pedro os constrangimentos decorrentes do percurso de avaliação e acompanhamento de que foi alvo. Proponham formas de lidar com os mesmos que os transformem em marcas protetoras. Considerem o modelo da GovInt na reflexão: prós e contras, ganhos e perdas que poderia gerar.*

## Conclusões

### Os Constrangimentos

- Ausência de detecção precoce: onde está o superior interesse do Pedro?
- Demasiado tempo para a revelação;
- Desconhecimento de procedimentos da parte da 1ª linha;
- Desconfiança entre os diferentes níveis de atuação/ Falhas na comunicação e articulação entre os serviços;
- Bloqueio da 1ª linha: Receio? Desconhecimento? Ou negligência?
- Fraca confiança nos familiares;
- Repetição dos relatos: revitimização;
- Tempo da intervenção (proteção e justiça): não funcionou;
- Perigo de destruição de provas clínicas/ Validade das sucessivas versões/ relatos da criança ao longo do tempo;
- Ausência de avaliação das intervenções: O que funciona? O que não funciona?

### As Propostas

- Melhorar o conhecimento da 1ª linha para a detecção dos sinais físicos e emocionais do abuso: necessidades de formação para os profissionais da 1ª linha (professores e restante comunidade escolar, psicólogos, assistentes sociais...);
- Desenvolver programas de formação acreditada para professores e auxiliares de ação educativa;
- Disponibilizar equipas especializadas nos Centros de Saúde, designadamente ao nível da saúde mental (abuso com efeitos traumáticos severos na criança);
- Desenvolver respostas para os agressores sexuais para além da punitiva (saúde mental);
- Intervenção integrada e concertada entre os vários níveis: plataforma informática de partilha de informação?
- Necessidade de desburocratizar os procedimentos relativos ao abuso: plano de emergência (a rede desloca-se até à criança);
- Fazer follow-up;
- Ajustar os vários níveis de atuação, para a utilização das declarações para memória futura (registro vídeo, criança só é ouvida 1 vez);
- Possíveis alterações à legislação atual (obrigatoriedade de recolha do consentimento do agressor?);
- Desenvolver ações de prevenção primária, nomeadamente nas escolas.

Em jeito de conclusão, podemos refletir sobre vários aspetos, que interessará aprofundar para delinear ações.

No debate produzido na procura de respostas às quatro questões, constatou-se que é sentida a necessidade de melhorar a cultura organizacional nas instituições, desburocratizando e caminhando na direção da cooperação/ colaboração, o que implica um comprometimento individual e coletivo de qualidade, com a causa, mas também na relação com o(s) outro(s).

Os principais constrangimentos abordados enfatizam o papel crucial da comunicação e da liderança na persecução de modelos de governação integrada.

Para a resolução dos problemas complexos apresentados, será de realçar a necessidade identificada pelos participantes, quanto à formação na área do abuso infantil e da negligência parental dirigida aos técnicos das entidades da primeira linha, bem como a necessidade da intervenção ser avaliada e acompanhada pelo saber académico, através de investigação científica. Salienta-se ainda que a riqueza dos numerosos conteúdos obtidos neste workshop, resultam igualmente da dinâmica inovadora do *Talking Café*, que promoveu a interação dos participantes de uma forma colaborativa, pautada pela informalidade e criatividade, pondo “à conversa” representantes dos diferentes patamares de intervenção, com diferentes responsabilidades na área da infância e juventude.

O modelo da GovInt consubstancia em profundidade o espírito das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), designadamente na sua modalidade de funcionamento alargada, cuja missão primordial consiste em chamar, envolver e pôr em diálogo todos os elementos da comunidade (cidadãos, organismos públicos e privados, sem exceção), na garantia dos direitos da criança. A Comissão Alargada, concretizando a sua missão de prevenção, tem a virtualidade de se constituir como um modelo sistémico que apela a uma visão integrada, dinâmica e holística da criança, jovem e família.

Por último, podemos concluir que este workshop trouxe novas ideias e desafios, sendo de realçar a forte adesão dos participantes à aplicação de modelos de governação integrada no exercício da sua prática profissional, daqui resultando diversas possibilidades para a construção de ações que concorram de forma positiva para a melhoria do sistema de promoção e proteção dos direitos das crianças e jovens.

**Joana Garcia da Fonseca**

# *Idosos Solitários*

**Coordenação:** Mário Rui André

**Intervenção inicial de enquadramento:** Maria de Lurdes Quaresma

**Coordenação operacional:** Nuno Félix

## *Enquadramento*

A Governação Integrada assenta numa lógica de visão partilhada, de participação e colaboração na abordagem aos problemas sociais complexos, como é o caso do isolamento social/solidão da população com maioridade.

O envelhecimento demográfico é um dos maiores desafios que se coloca às sociedades da Europa Ocidental, sendo que em Portugal esta realidade é particularmente evidente, verificando-se o acentuar do fenómeno de duplo envelhecimento, caracterizada pela diminuição da taxa de natalidade e pelo aumento da esperança média de vida. Hoje em dia a população com 14 e menos anos é significativamente inferior à população com 65 e mais anos.

O processo de transição demográfica, a fraca densidade das redes sociais formais/informais para a população idosa e a desadequação das respostas sociais face à evolução sociocultural inerente envelhecimento da nossa sociedade, são alguns dos fatores que devem interpelar todos os atores e stakeholders envolvidos nesta problemática, começando pela necessidade de aumentar os níveis de participação e envolvimento dos interessados nos processos de decisão.

Este WS pretende assim ser um espaço onde se possa refletir sobre o modelo da governação integrada aplicado à intervenção social junto da população idosa, em particular aquela que se encontra em situação de isolamento social e com elevados índices de vulnerabilidade, procurando alternativas numa lógica integrada, interdisciplinar e intersectorial, assumindo a necessidade de procurar continuamente novos paradigmas de intervenção, com a adoção de novas metodologias, novas competências e desenvolvimento das sinergias interorganizacionais.

Pretende-se, assim, promover momentos de trabalho participativo, propondo-se a reflexão de diferentes tópicos e dimensões da solidão nos idosos.

## Questões para o workshop:

- Quais os valores sociais que devem estar disseminados e ser incorporados pelos diferentes atores sociais de modo a contribuir para a prevenção da solidão nos idosos?
- Que estratégias de governação integrada poderão ser adotadas de modo a promover a participação ativa dos idosos na definição de políticas e intervenções que lhes digam diretamente respeito?
- Como é que a solidão e o bem-estar dos idosos podem ser afetados - positiva ou negativamente - no quadro das relações intergeracionais?
- Que tipo de mecanismos, na perspetiva da governação integrada e da responsabilidade social, poderiam ser desenvolvidos para chegar aos idosos que sofrem sós, entre paredes, e que não procuram ajuda?
- Como dar visibilidade social ao problema da solidão dos idosos?
- Que novas tipologias de respostas sociais de caráter colaborativo e integrado poderiam ser desenvolvidas para dar resposta ao problema da solidão nos idosos e que promovam a sua autonomia, a reabilitação e a manutenção para a satisfação das necessidades fundamentais?
- Na perspetiva da governação integrada, quais as políticas sociais e que mecanismos de índole colaborativa poderiam ser desenvolvidos para dar resposta ao problema da solidão nos idosos?

## CONCLUSÕES

Neste workshop refletiu-se 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.

Após o enquadramento do tema, no âmbito da Governação Integrada e aos problemas sociais complexos, Maria de Lurdes Quaresma partilhou com os presentes uma reflexão sobre o tema envelhecimento. A metodologia adotada foi *world café*, onde em cada uma das seis mesas existentes, existiam questões para reflexão e debate. Cada mesa teve um/a dinamizador/a e um/a relator/a residente. Todos/as os/as participantes circularam por todas mesas. No final, as conclusões de todas as mesas foram devolvidas aos/às participantes.

**As perguntas que animaram a sessão foram as seguintes:**

- 1: Quais os valores sociais que devem estar disseminados e ser incorporados pelos diferentes atores sociais de modo a contribuir para a prevenção da solidão nos idosos?
- 2: Que estratégias de governação integrada poderão ser adotadas de modo a promover a participação ativa dos idosos na definição de políticas e intervenções que lhes digam diretamente respeito?
- 3: Como é que a solidão e o bem-estar dos idosos podem ser afetados, positiva ou negativamente - no quadro das relações intergeracionais?
- 4: Que tipo de mecanismos, na perspetiva da governação integrada e da responsabilidade social, poderiam ser desenvolvidos para chegar aos idosos que sofrem sós, entre paredes, e que não procuram ajuda?
- 5: Como dar visibilidade social ao problema da solidão dos idosos?
- 6: Que novas tipologias de respostas sociais de carácter colaborativo e integrado poderiam ser desenvolvidas para dar resposta ao problema da solidão nos idosos e que promovam a sua autonomia, a reabilitação e a manutenção para a satisfação das necessidades fundamentais?

As conclusões aqui apresentadas são fruto da reflexão das seis mesas de trabalho, uma vez que constatámos diversos pontos comuns, coincidências de respostas, similaridade de ideias, semelhanças de perspetivas e consensos alargados sobre diversos domínios.

**Temas debatidos:**

**1. A prevenção do isolamento social das pessoas idosas**

A promoção do envelhecimento ativo deve começar nas escolas. 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. Neste sentido, a escola deve veicular determinados valores sociais e princípios que são fundamentais para prevenir o isolamento das pessoas idosas: solidariedade, dignidade humana, coesão social, respeito pela vontade das pessoas e pela pessoa enquanto pessoa – ser humano (aquilo que a pessoa é para além da idade que tem). Deverá haver uma aposta na educação para a participação, associativismo, atitudes proativas, cultura, reivindicação de direitos e deveres, promoção de competências (*soft skills*).

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 interpelando-nos a todos nós atores e *stakeholders*.

De acordo com o Censo de 2011 no concelho de Lisboa residem cerca de 85.000 pessoas idosas que vivem sós. O isolamento promove a solidão, sentimento que consiste no isolamento emocional, que resulta de uma perda ou inexistência de laços afetivos. Há um grande número de pessoas idosas que vivem sós, que perderam o cônjuge, os amigos ou cuidadores que foram falecendo, encontrando-se bastante desprotegidos ao nível das redes sociais primária e secundária, apresentando por isso elevado índice de vulnerabilidade.

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.

Para uma atuação com impacto positivo, há necessidade de se adotar novas metodologias, acionar novas competências e desenvolver parcerias locais e programas intergeracionais, 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:** Programa intergeracional com jovens universitários *deslocados* da sua cidade e que fiquem alojados em casa de idosos por forma a aproximar as duas faixas etárias e propiciar um espírito de entreajuda; troca de saberes entre jovens e idosos, através de atividades dinamizadas, com o objetivo de modificar a visão e valores de cada grupo e aproximá-los;
- **Dinamizar o Voluntariado:** investir em voluntários, o que pode contribuir para a quebra do isolamento e da solidão e constituir-se como uma ponte entre as instituições e as pessoas idosas; os voluntários devem ter formação adequada e enquadramento; podem ser envolvidos no processo de sinalização e acompanhamento das situações identificadas, contribuindo para a quebra do isolamento e da solidão;
- **Investir no Marketing Social:** realizar Campanhas de sensibilização dirigidas a toda a comunidade, incentivando à participação cívica dos/as cidadãos/ãs e à importância da sinalização das situações de pessoas idosas isoladas em situação de grande vulnerabilidade social; divulgação dos projetos/programas a decorrer no território com respostas direcionadas a esta problemática;
- **A nível local/ comunitário:** fomentar as redes de vizinhança; dinamizar o comércio local enquanto agente de identificação e sinalização de situações de pessoas idosas isoladas; estimular a existência de conselheiros Sêniores – representando a voz dos idosos; replicar de projetos de boas práticas de intervenção; promover o voluntariado no sentido de identificação de situações de solidão e de isolamento; estimular os/as profissionais a assumirem uma atitude crítica e de *advocacy* na intervenção; criar programas e projetos direcionados especificamente para pessoas idosas sós e dependentes; mapear os territórios através de uma intervenção em rede; formar agentes sêniores de proteção civil; incentivar a criação de associações de pessoas idosas;
- **A nível social:**
  - › No mercado de trabalho: inscrever este assunto no quadro da responsabilidade social das empresas; fomentar o empreendedorismo social sénior nas empresas;

- › Nos meios de comunicação social: promover campanhas de sensibilização sobre este assunto- Marketing social; dar voz às pessoas mais velhas;
  - › Nas escolas: educar para a cidadania e sobre a importância de estar atento ao outro – solidariedade intergeracional; educar para a prevenção;
  - › Nas universidades: desenvolver projetos de investigação sobre esta matéria com a participação de pessoas idosas; introduzir nos currículos dos cursos superiores de áreas diferentes a questão do envelhecimento e da solidão.
- **Fomentar a visão integrada:** envolver 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); reuniões regulares entre as instituições do território; partilha de responsabilidade entre instituições; fomentar mecanismos de comunicação facilitadores da articulação entre instituições; ouvir e respeitar a vontade dos idosos; efetuar visitas domiciliárias por forma a monitorizar de uma forma próxima todas as situações; ouvir os *líderes* da comunidade; atualizar diagnósticos com regularidade (com a população idosa); identificar redes de apoio informais junto da comunidade (cafés, farmácias, associações e outras); fazer o mapeamento das situações por território através do contacto “porta-a-porta”, georreferenciando as situações, sendo atribuído gestor a cada situação, a georreferenciação ser partilhada e acessível a todas as instituições sociais e de saúde; identificar, através de um instrumento comum, todos os casos de isolamento de pessoas idosas, criar rede informal de apoio e sensibilizar os cidadãos para a necessidade da criação de laços de vizinhança; criar plataforma com informação partilhada acessível a todos os que intervêm.

## *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 pessoas 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 terminem. Foram dados vários exemplos, tais como ao nível das respostas sociais/projetos onde poderão ser implementadas dinâmicas de animação, que permitam que as decisões possam ser tomadas pelas pessoas idosas, onde se fomente o exercício do uso da figura da reclamação, baseado na consciencialização de direitos; poderão ser utilizadas fichas de diagnóstico do utente sobre gostos, preferências, expectativas, histórias de vida, competências, saberes, interesses; deve ser realizada a avaliação da satisfação dos utentes com as respostas e serviços.

Aos grandes dependentes deve, também, ser possível participar. Para isso podem ser criadas respostas inovadoras, que podem passar pelos audiovisuais, pelo recurso ao voluntariado.

### **Combate aos estereótipos**

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.

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 deve 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 domínio 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 e 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 quando 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/as profissionais de cuidados sociais e de saúde, que estão a trabalhar com os/as cidadãos/ãs mais velhos/as (por exemplo, assistentes sociais, animadores/as sociais, enfermeiros/as, médicos/as). 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/as profissionais. É essencial perceber o público em presença, para adequar as metodologias. Deve ser feita uma aposta na capacitação

de facilitadores/as especializados/as 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*

O grupo de pessoas mais velhas é, por um lado, muito heterogéneo 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 devem ser centradas nas escolhas das pessoas, sendo as próprias coautoras 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, constituindo-se 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.



Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores

