

UNIVERSIDADE DE LISBOA
Lisbon School of Economics & Management



Problemas sociais complexos e governação integrada

Contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora

VOLUME I

Rui Manuel Pereira Marques

Orientadora: Prof. Doutora Ilona Zsuzsanna Kovács

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Sociologia
Económica e das Organizações

2017

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Lisbon School of Economics & Management

Problemas sociais complexos e governação integrada

*Contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre
o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e
Jovens da Amadora*

Rui Manuel Pereira Marques

Orientadora: Prof. Doutora Ilona Zsuzsanna Kovács

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Sociologia
Económica e das Organizações

Júri:

Presidente:

Doutor Manuel Fernando Cília de Mira Godinho

Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico, Instituto Superior de
Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutora Ilona Zsuzsanna Kovács

Professora Catedrática Aposentada, Instituto Superior de Economia e Gestão da
Universidade de Lisboa

Doutor João Manuel Machado Ferrão

Investigador Coordenador, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto

Professor Catedrático, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de
Lisboa

Doutora Cristina Clara Ribeiro Parente

Professora Auxiliar com Agregação, Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Doutor José Manuel Esteves Henriques

Professor Auxiliar, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Agradecimentos

À Professora Doutora Ilona Kovács que aceitou generosamente a orientação desta tese, dando o seu inestimável contributo para o seu desenvolvimento.

Ao Professor Doutor João Peixoto e a todos docentes do doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, do Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade de Lisboa, bem como a todos os colegas do curso de doutoramento pelo incentivo e apoio à realização deste trabalho.

À Dr.^a Joana Garcia da Fonseca, e toda a equipa da CPCJ Amadora, pelo acolhimento extraordinário que me dispensaram, viabilizando o trabalho de campo e apoiando em tudo o que foi necessário para o desenvolvimento desta tese.

Ao Juíz Conselheiro, Dr. Armando Leandro, por todo o apoio e incentivo a este trabalho, bem como pelo conhecimento partilhado enquanto Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e de Proteção das Crianças e dos Jovens.

À Dr.^a Rosário Farmhouse, ao Dr. Pedro Calado, à Dr.^a Marisa Horta, à Dr.^a Catarina Oliveira, bem como a toda a equipa do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, por todo o apoio ao desenvolvimento do estudo de caso do CNAI, concretizado sempre com abertura e acolhimento por parte da equipa do ACM.

Aos patrocinadores e participantes do Fórum para a Governação Integrada, por toda a aprendizagem proporcionada pela construção coletiva de conhecimento, pela partilha de boas práticas e pelos desafios da disseminação do modelo.

Ao Rui Nunes da Silva, à Madalena Saldanha e a toda a equipa do Instituto P. António Vieira, pelo contributo empenhado que deram para os trabalhos preparatórios desta tese.

Ao Miguel Rocha e Vítor Silva por todo o apoio no tratamento gráfico do presente trabalho.

À Teresa Mota Capitão, por todo o apoio extraordinário que prestou a este projeto, contribuindo para a sua execução, com o seu rigor, dedicação e entusiasmo exemplares. Sem o seu apoio não teria sido possível concluir este trabalho no prazo previsto e com a qualidade desejada.

Finalmente, à Francisca, à Madalena e à Marta, a gratidão maior e sem limite, pela companhia e cuidado sempre presentes nesta longa jornada, quer nos dias mais difíceis, quer no entusiasmo das descobertas feitas, quer nas revisões das vírgulas e dos pontos, ou na paciência perante as horas roubadas ao nosso convívio. Este é mais um dos nossos projetos partilhados (AMDG).

Resumo

A era da complexidade trouxe uma nova categoria de problemas. Os problemas complexos (*wicked problems*) constituem um novo desafio às organizações, atendendo ao seu perfil multidimensional, multicausal, dinâmico, aberto, interdependente, irrepetível e de evolução imprevisível. Este tipo de problemas colocou em crise as respostas organizacionais assentes no modelo burocrático, que se vocacionava para problemas lineares, aos quais respondia com soluções hierárquicas, em silo, isoladas, sequenciais, rígidas e uniformes. A resposta organizativa que lhe sucedeu, através da ascensão da “Nova Gestão Pública”, também não correspondeu a uma solução mais eficaz, dado que a sua abordagem fragmentada, competitiva e desintegrada, se mostrou igualmente desadequada.

“Qual o modelo organizacional adequado face a problemas sociais complexos?”, constitui a pergunta de partida, procurando-se, desde logo, compreender melhor a abordagem a problemas sociais complexos, como a integração de imigrantes e a promoção de direitos e proteção de crianças e jovens em risco ou perigo.

O modelo de análise teve como ponto de partida o conceito de “problema social complexo” e como “lente teórica” a Teoria da Vantagem Colaborativa, no âmbito das Relações Interorganizacionais. No centro deste modelo teórico estão as alternativas de modelos organizacionais, entre os quais se destaca o que adiante se designará por “governação integrada”, em contraste com a burocracia e a “nova gestão pública”.

A abordagem metodológica seguida foi de natureza qualitativa, nomeadamente através de dois estudos de caso: o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora. Utilizou-se a técnica de entrevista

semidiretiva (tendo sido realizadas trinta e cinco entrevistas e feita a respetiva análise de conteúdo), e as análises documental e de imprensa (destacando-se, neste caso, a análise de conteúdo de notícias publicadas num jornal de referência sobre os objetos de estudo). Para o tratamento da informação optou-se pela análise de conteúdo e análise quantitativa, usando o *Wilder Collaboration Factors Index* como referencial para avaliação da dinâmica colaborativa.

Do trabalho realizado conclui-se que, para a gestão de problemas complexos, a governação integrada, entendida como construção, manutenção e desenvolvimento de relações interorganizacionais de colaboração é um modelo eficaz e eficiente. Não se ignora, porém, as suas fragilidades intrínsecas e as dificuldades no seu desenvolvimento. De igual forma, a partir da revisão de literatura e dos estudos de caso, procurou-se compreender quais os fatores críticos de sucesso para uma governação integrada, olhando com particular atenção para o modelo de liderança, para a participação das partes interessadas, para a comunicação e para a monitorização/avaliação e, resultando da interação de todos eles, para a geração ou dissipação de confiança.

Com o objetivo de aprofundar o modelo de análise inicial, é apresentada uma proposta de Matriz GovInt para abordagem a este modelo organizacional e um conjunto de princípios gerais para o desenvolvimento de governação integrada, inspirado na dinâmica dos sistemas complexos adaptativos.

Abstract

The era of complexity brought a new category of problems. Wicked problems are a new challenge to organizations, since they are multidimensional, multifactorial, dynamic, open, interdependent, not repeatable and of unpredictable development. These types of problems have created an organizational response crisis since bureaucratic models are geared towards responding to linear problems with hierarchical, isolated, compartmented, sequential, rigid and uniform solutions. The new organizational response that emerged through the “New Public Management”, didn’t provide more effective solutions, since its fragmented, competitive and disintegrated approach proved to be inadequate.

“What is the appropriate organizational model to solve wicked problems?” is the point of departure for an approach to complex social problems namely the integration of immigrants and the promotion of rights and the protection of children and youth at risk or in danger.

This analysis model has as its starting point the concept of “wicked problem” and as its “theoretical lens” the Collaborative Advantage Theory, within the Inter-Organizational Relations framework.

At the center of this theoretical model are alternative organizational models, hereinafter designated “integrated governance”, in contrast with traditional bureaucratic models and the “new public management”.

The methodological approach used was qualitative in nature, particularly through two case studies: the National Centre for Immigrant Support and the Amadora Committee for the Protection of Children and Youth, through semi-structured interviews (a total of thirty-five interviews were made and their respective content analyzed), and through

document analysis and articles from the press (highlighting the news content relevant to this research that was published in reference papers). For the treatment of information we opted for content analysis and quantitative analysis, using the Wilder Collaboration Factors Index as a benchmark to evaluate the collaborative dynamics.

From the research carried out we can conclude that for the management of wicked problems, an integrated governance model, understood as the building, maintenance and development of collaborative inter-organizational relationships, is effective and efficient. We do not ignore, however, its intrinsic difficulties in its development.

Similarly, from the literature and case studies reviewed, we sought to understand what are the critical success factors for integrated governance, targeting with particular attention, the leadership model, the participation of the stakeholders, communication and monitoring/evaluation, the generation or dissipation of trust, resulting from the interaction of all of the above mentioned elements.

In order to deepen the initial analysis model, a GovInt Matrix proposal is presented as an approach to this organizational model as well as a set of general guiding principles for the development of integrated governance, inspired by the dynamics of complex adaptive systems.

Índice

VOLUME I

Agradecimentos.....	2
Resumo.....	5
Abstract	7
Índice.....	9
Índice de Figuras	13
Índice de Tabelas.....	15
Lista de Abreviaturas e Acrónimos	17
Lista de Palavras-chave / Keywords	19
1. Introdução	21
1.1. Enquadramento.....	21
1.2. Relevância do estudo a desenvolver. Motivação do autor.	24
1.3. Pergunta de partida. Objetivos gerais e específicos.	33
1.4. Breve nota metodológica.....	37
1.5. Organização e estrutura	38
2. Enquadramento Teórico. Revisão da Literatura.....	41
2.1. Problemas sociais	41
2.1.1. Conceito	41
2.1.2. A classificação dos problemas sociais por nível de complexidade	45
2.1.3. “Problemas complexos” (“wicked problems”).....	48
2.1.3.1. Problemas complexos, segundo Rittel e Webber	48
2.1.3.2. Quais são os problemas complexos?	53
2.1.3.3. Integração de imigrantes como problema social complexo	57
2.1.3.4. “Crianças e Jovens em risco” como problema social complexo	63
2.1.3.5. Como responder a problemas sociais complexos?	68
2.1.3.5.1. Metodologias e ferramentas	70
2.1.3.5.2. Estratégias consoante nível de conflito	75
2.1.3.5.3. Liderança na resposta a problemas complexos	77
2.2. Sistema social e sistemas complexos	79
2.2.1. O sistema social nos clássicos	81
2.2.2. Teorias da complexidade e sistemas complexos	84
2.2.3. Sistemas complexos adaptativos	90

2.2.4. Complexidade e políticas públicas	93
2.3. Principais modelos organizacionais de resposta a problemas sociais	98
2.3.1. De hierarquia - A burocracia.	98
2.3.1.1. Os princípios da burocracia, segundo Weber	99
2.3.1.2. As limitações, disfunções e visões complementares da burocracia.....	101
2.3.1.3. A burocracia tem futuro?.....	106
2.3.2. De mercado - “Nova gestão pública” (NGP)	109
2.3.2.1. Conceito	109
2.3.2.2. A crítica à NGP	114
2.3.3. De redes - A Governação Integrada (GovInt)	116
2.3.3.1. Redes e Relações Interorganizacionais	116
2.3.3.1.1. Redes Sociais e Relações Interorganizacionais (RIO)	116
2.3.3.1.2. A colaboração no centro das RIO.....	123
2.3.3.2. Da governação em rede à governação integrada	155
2.3.3.2.1. Conceito	155
2.3.3.2.2. Obstáculos à governação integrada	183
2.3.3.2.3. Críticas à governação integrada	186
2.3.3.2.4. Que futuro para a governação integrada?	189
3. Modelo Teórico e Metodologia.....	191
3.1. Modelo teórico e opções de nomenclatura.....	191
3.2. Opção metodológica.....	204
3.2.1. A opção por uma abordagem qualitativa.....	204
3.2.2. A opção pelo “estudo de caso”	205
3.2.3. A opção por um modelo de análise - A referência do Wilder Collaboration Factors Inventory (WCFI).....	208
3.2.4. Dificuldades e limitações metodológicas	214
3.3. Os casos selecionados	215
3.3.1. Critério de seleção dos casos.....	215
3.3.2. Estudo de caso I - Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI).....	217
3.3.3. Estudo de caso II - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora.....	218
4. Análise e Discussão dos Dados.....	221
4.1. Estudo de caso I - Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI).....	221
4.1.1. A necessidade de políticas públicas integradas e a experiência de Portugal.....	221
4.1.1.1. Primeira etapa: A criação da função de Alto-comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (1996).....	222

4.1.1.2. Segunda etapa: A instituição do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e a criação do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante.....	223
4.1.1.3. Terceira etapa: A transformação do ACIME em Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. e a criação do Plano de Integração dos Imigrantes	226
4.1.1.4. Quarta etapa: A criação do Alto-comissariado para as Migrações (2014)	231
4.1.2. O Centro Nacional de Apoio ao Imigrante.....	233
4.1.2.1. A caracterização	233
4.1.2.2. Enquadramento legal.....	235
4.1.2.3. Montagem e funcionamento do CNAI	238
4.1.2.3.1. Fase I - Da preparação até à inauguração	238
4.1.2.3.2. Fase II - janeiro de 2003 a março de 2004	238
4.1.2.3.3. Fase III - Da inauguração à atualidade	239
4.1.2.4. Modelo de governação e liderança	242
4.1.2.5. O papel dos mediadores socioculturais	245
4.1.2.6. Dados estatísticos de atendimentos do CNAI	246
4.1.2.7. Avaliação do CNAI.....	247
4.1.2.7.1. Avaliação de 2006	248
4.1.2.7.2. Avaliação de 2007	250
4.1.2.7.3. Avaliação de 2009	251
4.1.2.7.4. Objetivos, indicadores e evidências de “Eficácia” e “Eficiência”	253
4.1.2.7.5. Reconhecimento nacional e internacional	274
4.1.2.8. Projeto de transferência de modelo para o quadro europeu – “One-Stop-Shop” (OSS).....	278
4.1.2.9. Breve análise de produção noticiosa sobre o CNAI num jornal de referência.	281
4.1.2.10. Obstáculos e críticas ao CNAI	334
4.1.2.11. Vantagens do modelo CNAI	339
4.1.2.12. O CNAI e a grelha de fatores colaborativos Wilder.....	350
4.2. Estudo de caso II - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora.....	442
4.2.1. Definição de “maus-tratos”	443
4.2.2. A caracterização das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Perspetiva histórica e legislativa.....	446
4.2.3. A Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora.....	453
4.2.3.1. Institucionalização, objetivos e funcionamento da CPCJ Amadora.....	453
4.2.3.2. Modelo de governação e liderança.....	463

4.2.3.3. Dados estatísticos de casos.....	464
4.2.3.4. Avaliação.....	467
4.2.3.4.1. Objetivos, indicadores e evidências de “Eficácia” e de “Eficiência”	470
4.2.3.5. Breve análise de produção noticiosa sobre a CPCJ Amadora.....	492
4.2.3.6. Obstáculos e críticas ao modelo CPCJ Amadora	506
4.2.3.7. Vantagens do modelo CPCJ	510
4.2.7.8. A CPCJ Amadora e a grelha de fatores colaborativos Wilder	514
5. Conclusões - Contributos para um modelo de Governação Integrada	585
5.1. Contributos teóricos	588
5.1.1. Proposta de definição de “governação integrada”	588
5.1.2. Fatores críticos de governação integrada - A proposta de uma Matriz GovInt	593
5.1.2.1. Liderança como fator crítico de sucesso	596
5.1.2.2. Participação das partes interessadas	604
5.1.2.3. Comunicação	608
5.1.2.4. Monitorização / Avaliação	611
5.1.2.5. Confiança como condição indispensável - o “oxigénio” - da governação integrada	612
5.1.3. Bloqueios e limitações à governação integrada.....	616
5.2. Contributos com implicações práticas.....	618
5.2.1. Uma proposta de estrutura de Matriz GovInt / WCFI Plus	618
5.2.2. Princípios gerais de governação integrada a partir da aprendizagem dos sistemas complexos adaptativos.	626
5.2.3. A experiência do Fórum para a Governação Integrada	628
5.3. Limitações e investigações futuras.....	631
Referências Bibliográficas	635

VOLUME II

Anexo I - Teses sobre Governação Integrada

Anexo II - Inventário de Fatores de Colaboração Wilder: Domínios e Fatores

Anexo III - Regulamento interno CPCJ Amadora

Anexo IV - Relatório de atividades do Fórum para a Governação Integrada (GovInt)

Anexo V - Notícias do Jornal *Público* CPCJ Amadora

Anexo VI - Notícias do Jornal *Público* CNAI

Índice de Figuras

FIGURA 1 - Problemas lineares vs. Problemas complexos.....	47
FIGURA 2 - Tipologia de problemas, relacionando complexidade com diversidade de atores ..	52
FIGURA 3 - Mapa das correlações entre riscos.....	54
FIGURA 4 - Diagrama da pobreza como problema complexo.....	56
FIGURA 5 - Migrações como problema social complexo.....	61
FIGURA 6 - Perversidade de um problema complexo - Imigração irregular	62
FIGURA 7 - Abordagem para a resolução de problemas lineares (em cascata).....	69
FIGURA 8 - <i>Soft System Methodology</i>	72
FIGURA 9 - Lidar com problemas complexos	76
FIGURA 10 - As propriedades dos sistemas complexos adaptativos	92
FIGURA 11 - Ciclo de construção de confiança.....	129
FIGURA 12 - Governação colaborativa - Enquadramento	149
FIGURA 13 - Um modelo de governação colaborativa.....	152
FIGURA 14 - Organigrama de um modelo de governação integrada.....	166
FIGURA 15 - Diferenças entre a abordagem clássica e desenvolvimental (fases “Planear / Agir / Avaliar”).....	179
FIGURA 16 - Aproximação a um modelo teórico para gerir problemas sociais complexos....	193
FIGURA 17 - Resultados gerais MIPEX 2010	230
FIGURA 18 - Evolução do orçamento do ACIME/ACIDI.....	232
FIGURA 19 - Evolução do número de atendimentos no CNAI Lisboa.....	247
FIGURA 20 - Peças sobre CNAI por género jornalístico	282
FIGURA 21 - Peças sobre CNAI por ano	283
FIGURA 22 - Peças sobre CNAI por autor.....	284
FIGURA 23 - Classificação do tom das peças jornalísticas.....	285
FIGURA 24 - Avaliação dos fatores colaborativos Wilder CNAI.....	352
FIGURA 25 - Níveis de intervenção subsidiária.....	451
FIGURA 26 - Áreas profissionais presentes na CPCJ Amadora	458
FIGURA 27 - Tipologias de instituições presentes na CPCJ Amadora	459
FIGURA 28 - Número de peças noticiosas envolvendo CPCJ Amadora por ano, no Jornal Público	493
FIGURA 29 - Número de peças jornalísticas por estilo.....	494
FIGURA 30 - Número de peças jornalísticas por autor	494
FIGURA 31 - Avaliação por fator / Grelha Wilder de fatores colaborativos	516
FIGURA 32 - Modelo de governação integrada - Fatores críticos de sucesso	595

Índice de Tabelas

TABELA I - Diferenças entre “problema linear” e “problema complexo”	51
TABELA II - Sinais de problemas complexos.....	53
TABELA III - Modelos de reforma do Estado.....	106
TABELA IV - Diferentes doutrinas da “Nova Gestão Pública”	112
TABELA V - <i>Continuum</i> de colaboração	127
TABELA VI - Obstáculos e desafios à colaboração	135
TABELA VII - Atividades em cada fase de construção de parceria.....	136
TABELA VIII - Competências e atributos dos “reticulistas”	139
TABELA IX - Custos e benefícios da colaboração interorganizacional.....	144
TABELA X - Governação integrada: Por quê e para quê	162
TABELA XI - Tipos de relação interorganizacional (em <i>continuum</i>).....	168
TABELA XII - Dez pontos chave sobre Avaliação Desenvolvimental (AD).....	181
TABELA XIII - Bloqueios à governação integrada e potencial conflito	183
TABELA XIV - Obstáculos à governação holística	184
TABELA XV - Princípios e exemplos de estilo de liderança no CNAI	243
TABELA XVI - Objetivos, indicadores e evidências de “eficácia” e “eficiência” - Estudo de Caso I: CNAI.....	254
TABELA XVII - Fatores associados à complexidade decorrente do contexto	287
TABELA XVIII - Fatores associados à complexidade decorrente da natureza específica do problema “acolhimento e integração de imigrantes”	287
TABELA XIX - Fatores associados à complexidade decorrente das relações das/com instituições públicas	288
TABELA XX - Críticas ao funcionamento do CNAI	335
TABELA XXI - As vantagens do CNAI (na perspetiva dos entrevistados)	339
TABELA XXII - Avaliação dos fatores colaborativos Wilder no CNAI	351
TABELA XXIII - Comparação de médias simples de avaliação interna para cada sub-grupo, em cada fator colaborativo Wilder	354
TABELA XXIV - Média simples dos fatores colaborativos Wilder por sub-grupo.....	356
TABELA XXV - Diferenciais entre subgrupos do CNAI na avaliação dos fatores colaborativos Wilder.....	358
TABELA XXVI - Tipos de maus-tratos	445
TABELA XXVII - Fatores de risco e fatores protetores.....	460
TABELA XXVIII - Entrada e saída de processos CPCJ Amadora (2012-2014).....	464
TABELA XXIX - Tipologia de maus-tratos por faixa etária, com evolução entre 2013 e 2014	466
TABELA XXX - Objetivos, indicadores e evidências de “eficácia” e “eficiência” - Estudo de Caso II: CPCJ.....	472
TABELA XXXI - Evidência de complexidade por tipologia / notícias CPCJ Amadora, no Jornal <i>Público</i>	495
TABELA XXXII - Avaliação por fator / grelha Wilder de fatores colaborativos (CPCJ Amadora)	515
TABELA XXXIII - Avaliação fatores colaborativos Wilder, na comissão restrita e comissão alargada da CPCJ Amadora.....	518

TABELA XXXIV - Comparação de média dos fatores colaborativos Wilder entre comissão restrita e comissão alargada.....	519
TABELA XXXV - Características da liderança / CPCJ Amadora	577
TABELA XXXVI - Competências para um perfil ideal de liderança / CPCJ Amadora.....	581
TABELA XXXVII - Competências e atitudes inspiracionais, relacionais e operacionais para governação integrada.....	602
TABELA XXXVIII - Proposta de matriz Govint / WCFI Plus	621
TABELA XXXIX - Princípios gerais de governação integrada a partir das propriedades de sistemas complexos adaptativos.....	626

Lista de Abreviaturas e Acrónimos

ACIME – Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

ACIDI – Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

ACM – Alto-comissariado para as Migrações

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

AD – Avaliação Desenvolvimental

CICDR – Comissão para a Igualdade contra a Discriminação Racial

CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género

CLAI – Centro Local de Apoio ao Imigrante

CLAI – Centro Local de Apoio à Integração do Imigrante

CMIJ – Comissão Municipal de Infância e Juventude

CPM – Comissão de Proteção de Menores

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

CNPDPJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens

COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração

FCS – Fatores Críticos de Sucesso

GI – Governação Integrada

GNR – Guarda Nacional Republicana

GovInt – Governação Integrada

GT – Grupo de Trabalho

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

IGT – Inspeção-geral do Trabalho

IMISCOE – *International Migration, Integration and Social Cohesion*

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais

MAI – Ministério da Administração Interna

MGF – Mutilação Genital Feminina

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organização Não Governamental

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OSS – *One Stop Shop*

PALOP – País Africano de Língua Oficial Portuguesa

PC – Problemas Complexos

PLPMTIJ – Plano Local de Prevenção dos Maus-Tratos na Infância e Juventude

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

PSP – Polícia de Segurança Pública

RIO – Relações Interorganizacionais

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SSP – Sistemas de Serviço Público

TCT – Teoria dos Custos de Transação

Lista de Palavras-chave / Keywords

Burocracia / Bureaucracy

Colaboração / Collaboration

Complexidade / Complexity

Comunicação / Communication

Confiança / Trust

Eficácia / Effectiveness

Eficiência / Efficiency

Governação Integrada / Integrated Governance

Liderança / Leadership

Monitorização e Avaliação / Monitoring and Evaluation

Nova Gestão Pública / New Public Management

Participação / Participation

Problemas Sociais Complexos / Social Wicked Problems

1. Introdução

1.1. Enquadramento

A era que vivemos é descrita como a era do risco e da insegurança: risco ecológico, social e global (Giddens, 2001) e insegurança económica, política e física (Judt, 2010). A esta configuração acrescenta-se, entre outras características, a “sociedade em rede” (Castells, 1999), a velocidade, a turbulência, os ciclos curtos (Rosa & Scheuerman, 2009), a diversidade (Andersen & Taylor, 2007) e a complexidade (Cilliers, 1998; Morin & Le Moigne, 2009). A dinâmica que daí decorre gera um aumento das dificuldades de resposta aos principais problemas sociais, como explicitaremos, que retroalimentam o sentimento de insegurança e a noção de risco, numa espiral negativa. Por isso, instala-se uma sensação de desconforto e de inquietação crescente, potenciada por uma cultura de agendamento mediático que impacta a opinião pública (McCombs, 2014).

Os problemas sociais, em particular os considerados complexos (*wicked*) (Rittel & Webber, 1973), representam, neste contexto, grandes desafios. São provocados por múltiplas causas, nem todas evidentes, que interagem entre si, com processos de desenvolvimento diferentes e várias consequências. Olhar, por exemplo, a questão da integração de imigrantes numa sociedade de acolhimento (Marques, 2005) é colocar na agenda não só a temática do trabalho, mas também a da habitação, da saúde, da segurança social, da educação, da cultura, da religião, entre outras. E, nas consequências, temos desde histórias de pleno sucesso até exemplos de total fracasso de integração. O mesmo se verifica com a necessidade de proteção de crianças e jovens em risco (Devaney & Spratt, 2009) nas suas múltiplas dimensões, que vão da saúde à justiça, da segurança social à educação.

As respostas institucionais do setor público e do setor privado (com e sem fins lucrativos) a estes problemas sociais complexos, muitas vezes, sobrepõem-se, estão desfocadas, são incompletas e, sobretudo, revelam-se incapazes de lidar, de uma forma global, com a complexidade (Giddens et al, 2002). Torna-se recorrente verificar que “cada caso é um caso” e, em consequência, torna-se difícil, se não impossível, a estandardização de soluções pré-formatadas e universais, como sempre ambicionam os serviços públicos, ainda inspirados pela cultura burocrática.

Por outro lado, como já foi referido, as sociedades do século XXI vivem em permanente turbulência e mudança (Giddens, 1998; Giddens, 2002; Toffler, 1990), sendo que esta é muito mais rápida do que a mudança adaptativa com que as instituições lhe respondem. As respostas aos principais problemas sociais do nosso tempo estão condicionadas por essa dinâmica a duas velocidades (Goldsmith & Eggers, 2004). Assemelham-se, muitas vezes, a um *puzzle* em construção¹, feito de imagens em movimento, em que a conjugação das peças é permanentemente colocada em crise pela mudança da imagem de referência. Dessa forma, o ajustamento entre as respostas e os problemas no domínio social tem sido difícil de gerir com a eficácia² e a eficiência³ desejadas. Foi-se consolidando a consciência

¹ Esta mesma metáfora foi usada por Boisot, Nordberg & Yami (2011) no seu livro *Collisions and collaboration: The organization of learning in the Atlas experiment at the LHC* onde fala da construção de “um puzzle não linear, multidimensional, com peças interdependentes reunidas com base em conceitos fluídos e voláteis, em vez de padrões estáveis e definidos” (Vandenbroeck, 2004: 48).

² Eficácia é aqui entendida com medida do grau de satisfação no alcance dos objetivos definidos, sendo a máxima eficácia correspondente ao pleno alcance dos objetivos.

³ A expressão “Eficiência” será utilizada como sinónimo de utilização de recursos, sendo tanto mais eficiente quanto menos recursos use e/ou menos recursos desperdice, para um resultado positivo. Pode ser representada pela equação “resultados/custos=eficiência”.

de que a resposta institucional a problemas complexos não funciona adequadamente (Mulgan, 2005).

As respostas sociais, nomeadamente as de natureza pública, estão ainda fortemente condicionadas por uma visão burocrática das organizações. A valorização do carácter legal das normas e regulamentos, da formalidade das comunicações, da divisão rígida do trabalho, de um modelo hierárquico de autoridade e hegemonia de rotinas e procedimentos, são alguns dos traços que evidenciam este carácter burocrático (Giddens, 2002). Em consequência, a sua grelha de avaliação situa-se, essencialmente, ao nível dos processos e da organização, sendo minimizada a valorização dos resultados, entendidos aqui como resolução dos problemas sociais. Assim, continuam a ser desenvolvidas, em geral, soluções verticais, em “silos”, com evidentes dificuldades de interligação entre instituições e profissionais, a que acresce a fragilidade dos mecanismos de coordenação, de cooperação e de linguagem comum. Finalmente, estamos ainda muito longe de uma verdadeira cultura organizacional focada no serviço ao cidadão. Mesmo no setor social não-lucrativo, nomeadamente das Instituições Particulares de Solidariedade Social, prevalece, muitas vezes, esta visão centrada na instituição e nos processos e não tanto no cidadão beneficiária/o (6 et al, 2002).

Por outro lado, o modelo da nova gestão pública, nas suas diferentes variantes, foi igualmente um fracasso na gestão da complexidade, ao introduzir uma maior fragmentação da resposta pública, quando era necessária uma maior coordenação, bem como promovendo a competição no processo em que era fundamental a colaboração (Rhodes & MacKechnie, 2003).

Assim, o modelo hierárquico da burocracia ou o modelo de mercado da nova gestão pública têm-se mostrado incapazes de responder a esta mudança de paradigma.

1.2. Relevância do estudo a desenvolver. Motivação do autor.

Podemos abordar a potencial relevância deste trabalho em função de duas questões:

- O presente estudo corresponde a uma reflexão focada em desafios sociais atuais e prementes, podendo, nesse quadro, ser dado algum contributo para as respostas a desenvolver ou a melhorar?
- O presente estudo corresponde a uma temática que a comunidade científica atribui relevo, nomeadamente na produção de conhecimento nos últimos anos?

Quanto à primeira questão, propõe-se a consideração de três dimensões de análise de relevância.

Primeiro, perante os fracassos da resposta da burocracia e da nova gestão pública na resolução de problemas sociais complexos, que adiante detalharemos, foi surgindo a pressão para o desenvolvimento de uma maior coordenação e colaboração entre instituições, setores, níveis e profissionais, de forma a gerar respostas integradas. Mas, antes disso, é necessário compreender melhor a complexidade. Urge estudar a essência dos problemas sociais complexos e, só a partir daí, estruturar novos modelos organizacionais, para ter maior sucesso na sua gestão. Só compreendendo melhor a natureza dos problemas complexos (Conklin & Weil, 2007) será possível não só desenhar melhores políticas públicas, como evitar os erros anteriormente cometidos. De igual modo, só aprofundando esse conhecimento se poderá chegar a uma eventual conclusão relevante para induzir a colaboração: nenhuma instituição, por si só, e por mais poderosa que seja, consegue enfrentar sozinha, com sucesso, um problema complexo (Gray, 1989). A segunda razão que fundamenta a potencial relevância deste trabalho decorre da análise dos primeiros ciclos de geração de políticas públicas construídas especificamente para lidar com a complexidade, desde os anos 90 do século XX até à atualidade, a partir da

colaboração e da integração de respostas interorganizacionais, a que designaremos por governação integrada (Ansell & Gash, 2008; Australian Public Service Commission, 2007). Estes anos de experiências de governação integrada estão também longe de uma resposta plenamente satisfatória (Halligan, Buick & O'Flynn, 2012), havendo a ambição de descobrir como fazer melhor, nomeadamente tirando partido da “vantagem colaborativa” e evitando a “inércia colaborativa” (Huxham & Vangen, 2005). Essa reflexão na busca de novos contributos para um modelo de governação integrada mais eficaz, nomeadamente a partir da revisão da literatura e das aprendizagens permitidas pelos estudos de caso selecionados, pode ser relevante e, eventualmente, útil.

Finalmente, como terceira possibilidade, há a considerar uma dimensão conjuntural que condiciona hoje as respostas sociais: as pressões social e financeira exercidas para um maior foco na eficácia dos resultados e na eficiência da utilização de recursos dedicados às respostas sociais. A crescente mobilização de recursos financeiros nas últimas décadas para o “Estado social” entrou em crise (Araújo, 2007; Madureira & Rodrigues, 2006). Enquanto a existência de recursos não constituiu uma dificuldade, a pressão para avaliar a eficiência e a eficácia das respostas sociais foi relativamente reduzida. O mesmo já não acontece em tempo de escassez de meios. O agravamento da situação decorrente da crise económico-financeira, desde 2008, com significativas reduções do investimento social (Caldas, 2013) coloca a questão de providenciar uma resposta social com menos recursos - ou, no mínimo, sem aumento dos recursos atuais - o que só é possível por ganhos em eficácia - melhores resultados na resolução dos problemas - e em eficiência - reduzindo o desperdício e fazendo “mais com menos” (Sullivan & Skelcher, 2002). Esta perspetiva, que começou por ser um discurso ideológico contra o “Estado despesista” e que impulsionou o surgimento da “nova gestão pública” (Osborne & Gaebler, 1992), é hoje

crescentemente consensual e, para alguns, mesmo inevitável, dado o efeito adicional do impacto das alterações demográficas, que já vinha sendo anunciado e que somará o seu efeito negativo à crise dos últimos anos (Mendes, 2005).

A conjugação destes três argumentos pode sustentar a expectativa da eventual relevância deste trabalho.

No que concerne à segunda questão, a relevância deste tema é desde já comprovada por uma vasta lista de livros, artigos e projetos de investigação, quer no domínio académico, quer no domínio da conceção e desenvolvimento de políticas públicas, da qual a bibliografia indicada⁴ é uma parte do espólio disponível.

Especificamente na produção científica, ao nível de teses de doutoramento, registam-se alguns contributos importantes. Na preparação desta tese, foi constituída uma base de dados de teses de doutoramento disponíveis em linha⁵, com referência explícita⁶ a uma ou mais palavras-chave⁷, em inglês ou português, identificadas quer a partir de bases de dados em linha, quer de pesquisa livre, com especial atenção para os países com maior tradição neste modelo⁸ e Portugal.

Assim, no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, como é compreensível, a produção científica sobre esta temática é mais significativa, tendo sido seleccionadas trinta e seis

⁴ Ver Bibliografia disponível.

⁵ Ver Anexo I.

⁶ No título ou no Resumo.

⁷ Em língua inglesa: “joined-up”, “whole of government”, “integrated governance/government”, “horizontal governance/government”, “holistic governance”, “interorganizational relations”, “partnership+sociology”. Em língua portuguesa: “governação integrada”, “governação em rede”, “redes/relações interorganizacionais”, “parceria+sociologia”.

⁸ Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia.

teses de doutoramento, por afinidade com as temáticas presentes nesta tese. Destas emergem alguns padrões que importa sinalizar.

A temática “crianças e jovens” surge com maior frequência (12 teses) e a perspectiva de integração entre setores temáticos distintos (Saúde, Segurança Social, ...) é também frequente (4 teses), bem como a integração intrasetorial (4 teses). Um outro trabalho (Macpherson, 2003) estuda, comparativamente no quadro da governação integrada, a abordagem temática vs. a abordagem territorial. Algumas teses abordam a questão da governação integrada a nível concetual de modelo organizacional de governo nacional, regional ou local (8 teses).

Os trabalhos que se centram em temáticas do público-alvo “crianças e jovens” escolhem problemas sociais complexos como risco/maus tratos (Brady, 2005; Davis, 2011; Gillen, 2011; Oliver, 2007; Scott, 2004), pobreza infantil (Hastings, 2008), criminalidade juvenil (Barratt, 2006; Branicki, 2008), insucesso escolar/educação de 2ª oportunidade (Dhillon, 2004) e crianças com necessidades especiais (Vickerman, 2004).

Na integração intersetorial predomina a saúde, em relação com a habitação (Stewart, 2006), educação (Bovill, 2005) ou com a segurança social (Sardiwal, 2011; Wilson, 2012) a que se soma uma outra abordagem que correlaciona voluntariado e desporto (Hayton, 2013). Já na abordagem intrasetorial, predomina a Justiça (Barratt, 2006; Branicki, 2008; Geddes, 2010; Skinns, 2005) e foram identificadas também teses no domínio da educação (Yakavets, 2011) e do turismo (Watts, 2009).

A abordagem territorial, quer através do desenvolvimento regional (Ayres, 2001; Barton, 2010; Rogers-Bell, 2009), da regeneração urbana (Ellerton, 2014; Johnson, 2004) e da governação local/comunitária (Lever, 2008; Nurse, 2012) também constituíram temas de estudo.

Destacamos algumas destas teses pela sua relevância específica.

Schulman (2010), através da sua tese *Better together? A comparative study of joined-up practice and youth policy in England and New Zealand*, estudou as práticas de governação integrada nas questões de juventude, no Reino Unido e na Nova Zelândia, a partir de vinte casos de estudo, com particular foco para o comportamento dos funcionários públicos no desenvolvimento deste modelo e para os impactos por ele provocados. Entre estes casos, identificou três com resultados particularmente positivos, que tinham como características comuns no comportamento dos funcionários públicos envolvidos a existência de espaços e sequências de reuniões e interações entre eles, que envolviam discussões sobre os temas críticos, bem como um investimento regular na sua capacitação. Na perspetiva da investigadora, estes funcionários comportavam-se de uma forma diferente devido: (a) às experiências pessoais e profissionais que detinham; (b) à responsabilização organizacional e institucional forte, mas flexível a que eram sujeitos; (c) e à atenção a um problema específico importante (ainda que não urgente) dos jovens para os quais trabalham. Também deve ser salientado neste trabalho a particular atenção aos resultados e aos impactos produzidos por este modelo organizacional, o que corresponde a uma das prioridades da presente tese.

Breese (2007), com o seu trabalho *Joining up public services: A critical realist framework for holistic governance*, foca a atenção no desenvolvimento de um modelo de operacionalização de governação integrada, designado *Operational Dimensions Framework* (ODF), que procura ter em conta, de uma forma realista, a complexidade do contexto em que se desenvolvem serviços integrados. Fá-lo a partir da sua experiência de terreno, na gestão de programas de regeneração urbana, usando como modelo teórico para avaliar a ODF a “Teoria da Verdade”, procurando, nessa sequência, obter uma ferramenta

que possa ser útil para a prática da governação integrada. Estes dois aspetos - a experiência de terreno como geradora de motivação para o aprofundamento teórico e a ambição de contribuir para a disponibilização de ferramentas de governação integrada - constituem pontos comuns com a presente tese.

Um outro contributo cuja relevância deve ser sinalizada é o trabalho *Leadership in extended schools: Working in an inter-agency collaborative context* (Yakavets, 2011) por duas razões específicas: a atenção específica ao papel da liderança em contexto de governação integrada e a utilização da perspetiva da teoria da vantagem colaborativa (Huxham & Vangen, 2005). Nele é estudada a forma como os líderes lidam com uma diversidade de situações e tarefas decorrentes do trabalho colaborativo que envolve escolas, comunidade e organizações parceiras. Sublinha-se o desafio colocado pela síntese de múltiplas iniciativas e a sua transformação numa estratégia coerente de trabalho em parceria. O estudo revela resultados positivos no contributo da escola para melhorar as oportunidades das crianças e das suas famílias, indo para além do seu papel educativo. Sinaliza-se, ainda, a importância de construir e usar várias dimensões do capital social (redes, confiança, valores e normas partilhados) para uma efetiva liderança em contexto interorganizacional, com o cuidado de evitar o risco de sobrevalorizar o potencial da liderança colaborativa na resolução de problemas de curto-prazo.

Em Portugal, foram selecionadas dez teses de doutoramento em áreas conexas com a presente tese. Fazendo uma abordagem similar ao universo de teses de origem anglo-saxónica, verificam-se abordagens temáticas de governação integrada - crianças e jovens (Carreira, 2013; Moniz, 2012), violência conjugal (Costa, 2011) e imigração (Tomás, 2012) - bem como abordagens setoriais, entre setores temáticos distintos, como o emprego/formação (Alves, 2010) ou intrassetorial, na saúde (André, 2013; Cabral, 2005;

Coelho, 2014). Outros trabalhos abordam a questão da governação integrada a nível concetual de modelo organizacional de governo nacional (Neves, 2010) ou local (Rodrigues, 2009).

Destas teses é relevante salientar o contributo específico de algumas delas.

O estudo da *Governação Pública em Rede - Uma aplicação a Portugal* (Neves, 2010) apresenta uma extensa e fundamentada reflexão, a partir da análise programática e estrutural de dezassete governos constitucionais em Portugal, sobre um novo modelo de governação, identificando cinco dimensões finais: o tempo (imprevisibilidade, conjuntura, flexibilidade, adaptabilidade, inovação); a sociedade (democracia, cidadania, responsabilidade social; cidadãos, organizações, empresas; necessidades, relações, mercados); o propósito (políticas, estratégias, prioridades, regulação, fomento, prestação); níveis (internacional, comunitário, nacional, regional, local) e domínios (soberania, social, económico, território, conhecimento).

Na área da imigração - que também é alvo de um dos estudos de caso da presente tese - identificaram-se dois trabalhos. Na perspetiva das redes interorganizacionais, igualmente relevante para o enquadramento teórico deste trabalho, a dissertação *Fatores de Sucesso nas Redes Interorganizacionais de Caráter Temporário* (André, 2013) representa um importante contributo na compreensão destes fatores, a partir do estudo de uma parceria comunitária - o Roteiro de Saúde Materno-Infantil para todos os Imigrantes. Estes fatores devem ser entendidos num contexto sistémico, institucional/organizacional e interpessoal. É igualmente estudado o papel dos coordenadores da rede e o seu contributo para o sucesso da rede.

Já o contributo de Tomás (2012) traz-nos como tema as *Virtualidades e fragilidades das políticas de integração de imigrantes: A realidade do Município do Seixal* e situa a sua

investigação e reflexão nas políticas locais de integração, tendo escolhido um território onde se verifica um elevado nível de interação de diferentes instituições públicas (Autarquia, instituições do Estado central,...) e privadas (Associações de imigrantes, IPSS,...) refletido num significativo número de projetos, programas e ações no terreno, que exigem coordenação de estratégias.

Finalmente, sublinha-se o trabalho *Eficácia percecionada e resultados de parcerias comunitárias* (Moniz, 2012) que é relevante no presente contexto pela abordagem específica das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e das dinâmicas colaborativas das parcerias comunitárias. A partir de um trabalho de campo com líderes e membros das CPCJ, a autora conclui que "os resultados demonstraram a variabilidade das realidades em função da localização geográfica das Comissões (urbanas, rurais, mistas), como o tempo de funcionamento, (...) e que as variáveis associadas ao clima social (partilha de poder no processo de decisão, a resolução de conflitos, a liderança inclusiva e a presença de uma missão partilhada) têm uma influência positiva significativa na eficácia e na influência percecionada pelo trabalho em parceria desenvolvido pelas CPCJ e não têm uma influência significativa nas mudanças sociais observadas ao longo do tempo nas comunidades" (Moniz, 2012: v).

Feitas estas referências de teses de doutoramento que constituem contributos importantes, não é do conhecimento do autor a existência, em Portugal, de uma investigação aprofundada, enquanto tese de doutoramento, que responda à questão: "*Qual o modelo organizacional adequado face à natureza dos problemas complexos?*".

Esse é mais um facto que reforça a eventual relevância deste trabalho. Assim, parece pertinente procurar dar um contributo para a resposta a esta questão.

A abordagem que aqui se propõe insere-se no campo da investigação aplicada, com forte empenho em poder cumprir não só as regras e a qualidade de um trabalho científico, mas também em poder dar um contributo para o desenho de novas políticas públicas na gestão dos problemas sociais complexos e em poder ser útil para os decisores públicos, dirigentes da Administração Pública e de instituições privadas de solidariedade social, bem como para os profissionais da área social que as têm de conceber e implementar.

Esta dimensão de investigação aplicada cruza-se também com a motivação do autor para a elaboração desta tese. Esta decorre do interesse despertado por décadas de intervenção em questões sociais particularmente complexas (pessoas sem-abrigo, com a fundação da Associação CAIS; integração de imigrantes, com o Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas; crianças e jovens em risco, com o Programa Escolhas; pessoas desempregadas de longa duração, com os Grupos de Entreaajuda para a Procura de Emprego; acolhimento e integração de refugiados, com a Plataforma de Apoio aos Refugiados; entre outras) que o seu trajeto pessoal e profissional proporcionou. Nessas experiências, deparou-se com a complexidade das problemáticas enunciadas, particularmente difíceis quer na sua plena compreensão, quer no desenho de respostas sociais adequadas. A essa realidade associavam-se, na observação do autor, a permanente disfunção quer de políticas públicas, quer de modelos organizacionais de resposta social que, a partir de uma abordagem fragmentada, setorial e reducionista, obtinham resultados pobres.

Esta observação do terreno e, em particular, a experiência no Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)⁹, entre 2004 e 2008, com o desenvolvimento de políticas e de instrumentos integrados para o melhor acolhimento e integração dos

⁹ Organismo que sucedeu ao ACIME – Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

imigrantes na sociedade portuguesa, fez despertar o interesse pelo aprofundamento do conhecimento no domínio da Sociologia das Organizações, para encontrar resposta científica para esta perplexidade: qual a natureza específica dos problemas complexos? Que modelo organizacional é o mais adequado nesse contexto? Que estratégias desenvolver? Que fatores críticos de sucesso se deve ter em conta?

Deste quadro decorre a presença, ao longo de toda a tese, de uma intenção de contribuir para uma resposta a uma dimensão operacional de “como fazer”, estruturada a partir da compreensão aprofundada da problemática, através da revisão da literatura, da proposta de um modelo teórico de análise e do estudo empírico desenvolvido.

1.3. Pergunta de partida. Objetivos gerais e específicos

Para a pergunta de partida, elege-se, na sua formulação mais sintética:

“Qual o modelo organizacional adequado para gerir problemas sociais complexos?”

A partir desta questão, coloca-se a seguinte hipótese:

- Os novos modelos organizacionais de respostas sociais distintas da burocracia ou da nova gestão pública, permitindo uma solução colaborativa e integrada, são adequados para gerir problemas sociais complexos, com eficácia e eficiência.

Como objetivos propõe-se:

- Clarificar o conceito de “problema social complexo”.
- Evidenciar as forças e fraquezas do modelo burocrático e do modelo da nova gestão pública na abordagem a problemas sociais complexos.

- Aprofundar o conceito de governação integrada, procurando uma definição abrangente e operacional.
- Definir fatores críticos de sucesso destas redes interorganizacionais de governação integrada, bem como os seus bloqueios.
- Contribuir para um modelo de desenvolvimento de governação integrada, aplicável a problemas sociais complexos.

A questão central da investigação que se propõe realizar foca-se assim, de uma forma específica, na relação entre problemas complexos e respostas sociais, de modo a encontrar um ajustamento mediado por um modelo organizacional tão adequado quanto possível entre estas duas dimensões.

Para corresponder a estes objetivos optou-se por inserir esta tese, no essencial, no campo teórico dos estudos das relações interorganizacionais e, em particular, da colaboração, sendo que dentro desta, se focou na Teoria da Vantagem Colaborativa (Huxham & Vangen, 2005). Estende-se, porém, ao campo da complexidade, para melhor entender os problemas sociais complexos.

Ainda para corresponder aos objetivos e atendendo a que a abordagem metodológica a ser escolhida, como adiante se esclarecerá, passa pela identificação de estudos de caso, tornava-se necessário identificar entre os instrumentos que procuram dar respostas integradas a necessidades dos cidadãos quais os exemplos poderiam servir este objetivo. Para esse desiderato, havia que olhar a experiência portuguesa nesses domínios.

Ao nível das respostas integradas, Portugal tem desenvolvido, desde 2005 (embora com alguma variação ao longo do tempo), ao abrigo do Programa *Simplex*, um conjunto relevante de experiências com forte impacto social (Agência para a Modernização Administrativa, 2011). Entre elas, sublinha-se a relevância da “Empresa na Hora” que

representa um marco no contexto europeu, como exemplo de rapidez e eficácia na abertura de um negócio (Mulgan, 2009: 189). No entanto, já desde 1999 que se vinha consolidando o modelo de “Loja do Cidadão”, como interface inovadora da Administração Pública com o cidadão, através de um conceito próximo de “balcão único de prestação de serviços” ou, mais precisamente, de uma congregação de vários serviços (sem integração de atendimento) no mesmo espaço físico. Este modelo foi já objeto de estudo em várias teses de mestrado ou doutoramento¹⁰ e é um importante ponto de partida para a investigação sobre interfaces. Estão, no entanto, num campo de análise distinto do que se pretende abordar no presente trabalho. Estes modelos organizacionais de respostas integradas visam simplificar procedimentos para resolver problemas lineares. O maior desafio coloca-se, porém, com a categoria de “problemas complexos”, que constitui o ponto de partida deste trabalho.

Entre os vários problemas sociais complexos, Karré (2012) seleciona as temáticas da integração de imigrantes e das crianças e jovens em risco para estudar, em termos comparativos, as respostas integradas da Austrália e da Holanda.

Essa referência incentivou-nos a selecionar esses dois problemas complexos em Portugal e a ter como “estudos de caso” as respostas integradas a estes problemas, já existentes no nosso país.

No domínio da integração de imigrantes, num modelo de verdadeiro “balcão único de prestação de serviços (*one stop shop*)”, desenvolveu-se em Portugal, a partir de 2004, uma experiência pioneira: o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), liderado pelo Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).

¹⁰ Galhanas (2009), Carvalho (2008) e Emerenciano (2008).

O CNAI constituiu-se como uma interface de atendimento integrado aos imigrantes radicados em Portugal que necessitavam de recorrer aos serviços da Administração Pública portuguesa. Este modelo foi objeto de estudo a nível europeu e deu origem a um manual para replicação em diferentes países europeus deste modelo de interface (ACIDI, 2009), sendo salientada a sua utilidade na gestão de uma procura social muito complexa (a integração de imigrantes em Portugal) com uma oferta social muito fragmentada (com a intervenção de vários ministérios e departamentos públicos). Importa a este propósito, citar Haynes (2015a) que refere que “o ponto de entrada nos serviços públicos é uma experiência relacional, sendo importante uma avaliação para um completo entendimento das necessidades da pessoa. Não pode ser só um computador a gerar essa avaliação. O aspeto relacional é necessário para assegurar que o cidadão tem um bom aconselhamento profissional e que pode ser bem encaminhado para o próximo ponto do sistema” (Haynes, 2015a: 22).

No que toca a crianças e jovens em risco, um outro caso relevante de necessidade de uma resposta integrada a problemas sociais, foi desenvolvida a rede das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ). Reconhecendo a complexidade da proteção de crianças e jovens em risco, quer na prevenção, quer já perante a situação de perigo, o Estado português criou, em 1991, as Comissões de Proteção de Menores, mas reformulou esse modelo, com a entrada em vigor em janeiro de 2001 da atual configuração das CPCJ. Esta intervenção procura articular respostas sociais de natureza vária ao problema social complexo, configurado pelas crianças e jovens em risco/perigo.

Partindo do princípio que cada comunidade local é responsável pelas suas crianças e jovens, as CPCJ têm base concelhia, devendo assumir de uma forma estável, integrada e cooperante essa missão. Na modalidade atual, têm como enquadramento legal a Lei n.º

142/2015, que as define como “instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral” (artigo 12.º, n.º 1). Para cumprir esses objetivos, estabeleceram-se duas configurações – alargada e restrita – sendo que a primeira reúne representantes do Município, da Segurança Social, do Ministério da Educação, dos serviços de saúde, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), das associações de pais, das associações culturais e desportivas, das forças de segurança (GNR ou PSP), a que se somam representantes da Assembleia Municipal e técnicos que venham a ser cooptados. As CPCJ cooperam de perto com o Ministério Público e com os Tribunais.

Na sua composição restrita, uma CPCJ tem no mínimo 5 elementos, sendo membros por inerência o Presidente e os representantes do Município e da Segurança Social.

Estas experiências concretas mostram que, em Portugal, há passos dados no sentido de responder a problemas sociais complexos de uma forma holística e integrada, através de modelos colaborativos que, no nosso entendimento, merecem ser estudados para contribuírem para a construção de um modelo.

1.4. Breve nota metodológica

A opção metodológica recaiu numa abordagem qualitativa, através de estudos de caso (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora), com o recurso a entrevistas, análise documental e de imprensa.

Foi usado como instrumento de base para as entrevistas, o *Wilder Collaboration Factors Inventory - WCFI* (Mattessich et al, 2008), que considera seis dimensões de análise

(Ambiente/Contexto; Características dos membros; Processo e estrutura; Comunicação; Missão; Recursos) e, dentro delas, vinte fatores.

1.5. Organização e estrutura

A organização do presente trabalho divide-se em duas partes. Na sua primeira parte, centra-se no enquadramento teórico, com a respetiva revisão da literatura, seguindo-se a proposta de modelo teórico e de metodologia. Já a segunda parte, inclui dois capítulos: a análise e discussão dos estudos de caso e as conclusões, que integra os contributos para um modelo de governação integrada.

No primeiro capítulo, dedicado ao enquadramento teórico, parte-se da abordagem do conceito de problema social, dando especial atenção aos problemas complexos, em particular através da análise dos contributos de Rittel e Webber (1973). De seguida, o foco está na análise dos sistemas complexos e na Teoria da Complexidade, sendo que, nesse âmbito, escolhe-se para maior aprofundamento a questão dos sistemas complexos adaptativos. Partindo, depois, para a dimensão dos modelos organizacionais que enquadram a resposta a problemas sociais, selecionam-se três tipologias, a de hierarquia (burocracia), a de mercado (nova gestão pública) e a de redes (governação integrada) e aborda-se brevemente o quadro teórico de cada uma delas (Considine et al, 2003). No que se refere à esfera da governação integrada, dá-se particular atenção às teorias da colaboração, em particular à Teoria da Vantagem Colaborativa (Huxham & Vangen, 2005).

No segundo capítulo, propõe-se o modelo teórico que se assumirá como base para este trabalho, bem como a metodologia seguida, explicitando a opção pela abordagem qualitativa, de estudo de caso e a escolha do modelo de análise proposto pelo Wilder

Collaboration Factors Inventory - WCFI (Mattessich et al, 2008), não deixando de salientar as dificuldades e limitações metodológicas. Apresenta-se, neste quadro, os casos selecionados para estudo e justifica-se a sua escolha. Finalmente, refere-se ainda os contributos dados pela dinâmica do Fórum para a Governação Integrada.

No terceiro capítulo, entra-se na análise e discussão dos estudos de caso, começando pelo Centro Nacional de Apoio ao Imigrante - CNAI. Através da análise documental, revê-se a trajetória deste organismo, desde a sua criação até à atualidade, nomeadamente o seu conceito, enquadramento legal, montagem e funcionamento, modelo de governação, avaliação e reconhecimento internacional. Segue-se a análise de imprensa, a partir do *corpus* de notícias identificado. A partir destas várias fontes são identificados obstáculos e críticas ao CNAI, bem como as vantagens decorrentes. Finalmente, neste estudo de caso, elabora-se a análise das entrevistas realizadas. Na segunda parte deste capítulo, aprofunda-se o segundo estudo de caso, referente à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens - CPCJ da Amadora, seguindo um roteiro similar ao primeiro estudo de caso, que inclui a perspetiva histórica e legislativa, bem como a institucionalização, funcionamento e objetivos da CPCJ da Amadora, modelo de governação e avaliação. Prossegue-se com a análise de imprensa e a identificação de obstáculos e críticas, assim como vantagens do modelo. De igual forma, tal como acontece em relação ao CNAI, termina-se a discussão do estudo de caso com a análise de conteúdo das entrevistas efetuadas.

A última secção deste trabalho, surge como capítulo de conclusões, procurando evidenciar-se a resposta à pergunta de partida e aos objetivos gerais e específicos enunciados, bem como apontar as limitações identificadas e as pistas para futuras investigações. Além disso, correspondendo a um dos objetivos deste trabalho – o de poder ser útil para o desenvolvimento de respostas sociais baseadas em modelos organizacionais

mais adequados aos problemas complexos – propõe-se alguns contributos para um modelo de governação integrada, quer através de uma proposta de definição de “governação integrada”, quer através da identificação dos fatores críticos, quer ainda através de uma nova estruturação do WCFI.

2. Enquadramento Teórico. Revisão da Literatura

O presente enquadramento teórico visa a análise do conceito “problema complexo” e, dentro deste campo, os “problemas sociais complexos”, avaliando os desafios que estes colocam às respostas dos modelos organizacionais desenvolvidos quer pelo Estado, quer pela sociedade civil. Neste contexto, abordar-se-á especificamente a Teoria da Complexidade (Axelrod & Cohen, 1999; Castellani & Hafferty, 2009; Cilliers, 1998) e os sistemas complexos adaptativos (Holland, 1992), bem como as perspetivas teóricas associadas à colaboração.

A partir do pressuposto que a definição do “problema” constitui sempre o ponto de partida para a busca de soluções, procurar-se-á evidenciar os traços essenciais e diferenciadores dos modelos organizacionais como a resposta burocrática ou de “hierarquia”, a solução da “nova gestão pública”, ou de “mercado” e as alternativas de governação integrada, sustentadas em redes colaborativas, que se têm desenvolvido nos últimos anos. Será sobre esta última área, que constitui o principal campo teórico de referência (relações interorganizacionais e a sua dinâmica colaborativa, espelhada nomeadamente na “Teoria da Vantagem Colaborativa” (Huxham & Vangen, 2005)), em que se aprofundará a análise da colaboração como fator crítico de sucesso para a governação integrada.

2.1. Problemas sociais

2.1.1. Conceito

Tradicionalmente, o conceito de “problema social” encontrou alguma resistência no âmbito da Sociologia, pelo ceticismo de muitos autores que apontaram o risco de confusão entre o senso comum e o campo científico (Santos, 1999; Silva, 1967a). Um dos

reflexos desse cuidado é a diferença que se estabelece entre “problema social” e “problema sociológico”, enquanto conceitos distintos, entendendo este como “problema científico que se suscita e se resolve no âmbito da sociologia, (...) através da pesquisa”, enquanto aquele se resolve pela “ação” (Silva, 1967a: 9). Também na dimensão das características lógico-discursivas, o “problema social assume multiplicidade, variabilidade, não-sistematicidade, fragmentação, performatividade (o discurso age sobre a realidade), ao invés do “problema sociológico” (Santos, 1999: 11).

Ainda assim, tem vindo a ser desenvolvida uma reflexão científica sobre problemas sociais, cada vez mais sofisticada e consistente, sendo hoje corrente uma aproximação sociológica aos problemas sociais (Leon-Guerrero, 2005; Rinaudo, 1995; Thio & Taylor, 2012). Neste processo destacam-se, entre outros, o contributo dos sociólogos da Universidade de Chicago (Burgess, Hoyt, Park, Ullman) que, nos anos 1920/30, conduziram os primeiros estudos sistemáticos sobre problemas sociais e, mais tarde, o contributo de Spector & Kituse (2000), com a sua obra *Constructing Social Problems*, cuja primeira edição teve lugar em 1977.

Uma das definições situa “problema social” como “um conjunto de disfunções que ocorrem no seio da sociedade, identificadas e sentidas como tal, que atingem as pessoas ou as instituições” (Silva, 1967a: 6). Esta dimensão subjetiva, reportada a valores e a contextos culturais, faz com que não seja fácil definir o que é um “problema social” e lhe dê um carácter mutante ao longo do tempo ou em diferentes comunidades, resultante de processos de definição coletiva. Estes envolvem, segundo Blumer (1971), cinco fases:

- 1) O surgimento de um problema social;
- 2) A sua legitimação;
- 3) A mobilização para a ação face a esse problema;

4) A formação de um plano oficial de ação;

5) A transformação do plano em ação.

Decorrente desta perspetiva de Blumer (1971), os problemas sociais só existem na medida em que uma sociedade os reconhece como tal, o que pressupõe que estes se afirmem, ganhando espaço e relevo social, através dos média, das organizações cívicas e religiosas e de outros protagonistas.

No entanto, outras vozes sublinham que um “problema social” não se resume a uma leitura subjetiva de uma realidade social. Pode ser também um facto em si mesmo (Leon-Guerrero, 2005). O olhar positivista acentuará, aliás, essa dimensão factual, sublinhando as suas características negativas, opostas às qualidades positivas do bem-estar, enquanto a perspetiva construtivista sublinhará a construção social do problema, na forma como as pessoas interpretam e dão significado a um determinado facto (Thio & Taylor, 2012).

Sublinhando a diferença entre estas duas abordagens, Rinaudo (1995) sintetiza: “A primeira define problemas sociais em termos de dados objetivos e independentes do julgamento que deles façam os membros da sociedade. As questões colocam-se em torno de saber que condições geram essas dificuldades e por quê. A segunda, rejeita esta posição e defende que os problemas sociais são definidos pela atitude social face a essas condições. Os problemas sociais são então entendidos como um processo e não como um estado.” (idem: 73).

Estas abordagens sublinham também o diferente enquadramento que as diversas teorias sociológicas dão ao conceito de “problema social”. Enquanto a Teoria Funcionalista, de inspiração *durkheimiana*, se foca na disfunção social como causa dos problemas sociais, partindo de perguntas como: “Como surge este problema a partir da estrutura social? Como reflete as mudanças nas instituições sociais?”, já a Teoria do Conflito, na perspetiva

marxista, sublinha que são os conflitos entre classes sociais, género ou grupos étnicos que geram os problemas sociais e estará referenciada a perguntas como: “O problema surge da competição entre que grupos e em que estrutura social?”. Finalmente, a perspectiva do interacionismo simbólico, com a inspiração de G. H. Mead, foca-se no significado que é atribuído pelos indivíduos aos comportamentos, pelo que através das nossas interações, tornamo-nos simultaneamente autores e resultado da nossa realidade social e tem como base perguntas como “Qual é a construção social do problema? Como é designado por aqueles que com ele estão preocupados?”.

A cada uma destas perspectivas é suscitada uma crítica: a visão funcionalista é criticada por considerar a sociedade como estável; a abordagem marxista é criticada por levar longe demais a justificação dos problemas sociais com as desigualdades e, finalmente, o interacionismo simbólico é criticado por uma visão demasiado micro dos problemas sociais, ignorando as forças sociais que os provocam.

Regressando ao esforço de definir o que é “problema social”, Santos (1999) parte da existência de uma “dificuldade”, que coloca uma “questão” a alguém e que supõe resposta. Considera que a transformação de uma “dificuldade” em “problema social” resulta de um processo interativo, com a intervenção de múltiplos atores, com produção de discursos e de ação, refletindo uma elaboração social do “problema social” e considera existir uma correlação entre o número de atores e a complexidade e abrangência. O mesmo autor salienta que há “diferentes tipos de discursos aos quais o «problema social» dá origem: discursos interpretativos, explicativos, normativos. *Interpretativos*: são os discursos que determinam de que se trata (qual é o problema), em que consistem as dificuldades sentidas? *Explicativos*: quais são as causas dessas dificuldades? *Normativos (ou prescritivos)*: o que se deve fazer para lhes dar solução?” (Santos, 1999).

Uma outra definição possível de “problema social” - e útil no contexto do presente trabalho - é “a insatisfação experimentada perante este ou aquele aspeto da vida social considerado inconveniente e superável” (Silva, 1967a: 7) ou ainda como um “sentimento de insatisfação ante uma dada situação coletiva, reconhecida, evidentemente por comparação com outras, como uma situação de inferioridade, considerada suscetível de melhoria e julgada injusta” (Silva, 1967b: 209).

Nesta dimensão do “superável” e de ser “suscetível de melhoria” pressupõe-se a expectativa e a capacidade real de desenvolver soluções por parte de uma “resposta social” que consista quer na definição de políticas públicas, quer na prestação de serviços (ou produtos) desenvolvidos pelo Estado, por organizações do terceiro setor e, mesmo, por empresas que visem resolver ou minimizar esse problema. Na perspetiva de Leon-Guerrero (2005), esta resposta social deve envolver três eixos convergentes: (a) políticas sociais, (b) promoção social (educando e capacitando indivíduos e as suas comunidades) e (c) inovação social.

Nesta abordagem é igualmente interessante correlacionar “problema social” e “necessidade social não resolvida” e abrir horizontes para uma outra perspetiva de análise (Pinto et al, 2010) que inclui, perante um problema social, sempre esta expectativa de resposta e superação.

2.1.2. A classificação dos problemas sociais por nível de complexidade

É fácil admitir que os problemas não têm todos iguais níveis de complexidade. Há um gradiente entre o mais simples até ao infinitamente complexo.

Importa especificar o que distingue esses níveis de complexidade. Roberts (2000) tipificou esta divisão em três níveis: os problemas tipo I (simples/lineares) caracterizam-

se pelo consenso quanto à definição do problema e à sua solução. Os problemas tipo II (mais difíceis do que os de tipo I) têm uma definição comum e partilhada pelas partes interessadas, mas estas divergem na solução, não sendo simples encontrar consenso sobre que solução adotar. Finalmente, os problemas tipo III (complexos¹¹) são os que têm maior potencial de conflito entre as partes interessadas, pois não há consenso nem na definição do problema, nem na solução a aplicar.

Esta divisão não equivale a que só existam exatamente três tipos de problemas. Mais do que três tipos, há na classificação da tipologia de problemas uma continuidade de linear até complexo - ou mesmo supercomplexo (Australian Public Service Commission, 2007). No que se refere aos problemas supercomplexos, acrescem a todas as características dos complexos, três outras dimensões: a extensão global e aspetos potenciais negativos serem significativos; os mais responsáveis pelo problema são os que menos interesse têm em resolvê-lo e, finalmente, a existência de um efeito cumulativo que vai piorando o problema (Vandenbroeck, 2014).

Um outro aspeto a ter em consideração é que, quando se fala de problemas simples ou lineares, não se exclui uma potencial dificuldade, como a que é oferecida pela resolução de uma equação, pela construção de uma ponte ou pela ida à Lua (Chapman, 2004; Conklin, 2006). No entanto, ainda que estes problemas sejam tecnicamente exigentes, são definidos claramente e são resolúveis por especialistas, usando abordagens analíticas da sua área académica ou técnica (Bjørge & Røiseland, 2013; Palmberg, 2009).

Um outro tipo distinto dos anteriores, num outro eixo de análise, que é considerado, é o do “problema crítico”. Surgindo em forma de “crise”, caracteriza-se pela sua evidência

¹¹ Será utilizada como tradução portuguesa de “wicked” a expressão “complexa”, ainda que não corresponda à tradução mais usual (perverso, malévolo) por esta poder constituir um equívoco.

óbvia, encapsulada num período de tempo muito curto para a decisão e para a ação e exige um modelo de gestão de “comando” (Grint, 2008). Note-se que sendo uma categoria de problema particularmente grave, difere substantivamente dos problemas complexos.

Numa perspetiva complementar, Adler (2005) introduz na diferenciação do tipo de problemas a questão do dilema de valores, deixando de ser uma questão essencialmente técnica (problema tipo I). Nos problemas tipo II, e sobretudo no tipo III, coloca-se frequentemente uma divergência e conflito de valores e de interesses que tornam difícil o acordo quanto à solução. Cada parte interessada está referenciada aos seus interesses e valores, mesmo quando existe acordo quanto à definição do problema (tipo II). Quando se cruza o eixo do conflito de valores com o da incerteza, obtém-se uma colocação do “problema linear” e do “problema complexo” em quadrantes opostos (Figura 1).

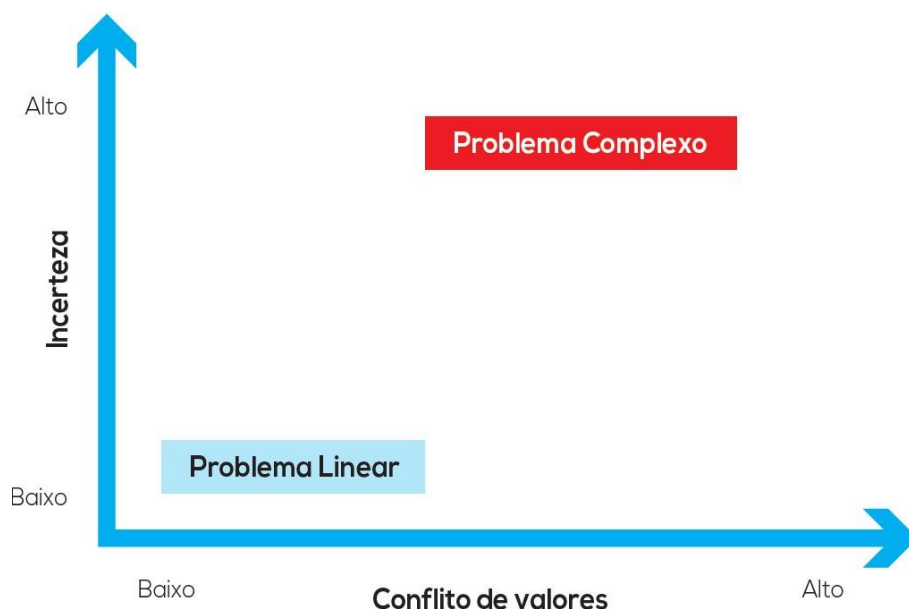


FIGURA 1 - Problemas lineares vs. Problemas complexos

Fonte: Adaptado de Batie & Schweikhardt (2010: 23)

Um outro contributo para caracterizar a diferença entre estes tipos de problemas é dado por Chapman (2004) assinalando o facto de que os problemas complexos (tipo III) diferem dos restantes por não se conseguir delimitar exatamente o foco, bem como o tempo e os recursos necessários para os resolver.

Atendendo ao foco desta tese, deixaremos de lado os problemas simples/lineares ou problemas críticos, aprofundando exclusivamente os problemas complexos, referenciados na literatura anglo-saxónica como “*wicked problems*”.

2.1.3. “Problemas complexos” (“*wicked problems*”)

2.1.3.1. Problemas complexos, segundo Rittel e Webber

O olhar fundador que fixou o ponto de partida para a análise estruturada do conceito de “problemas complexos” deve-se a Rittel e Webber (1973), com o seu artigo seminal *Dilemmas in the general theory of planning*. Apesar de anteriormente, num editorial da *Management Science*, Churchman (1967) se ter referido a este conceito, só após Rittel e Webber (1973) terem teorizado sobre este tópico, cresceram exponencialmente as referências a “*wicked problem*” na literatura científica de várias disciplinas, conceito que hoje se impõe como um instrumento central para compreensão dos problemas sociais.

Estes autores partiram da sua experiência face aos problemas de planeamento urbano (e aos insucessos que experimentavam), reconhecendo que não podiam ser tratados com sucesso através de abordagens lineares clássicas. Afirmavam perentoriamente que a procura de bases científicas para enfrentar problemas de política social está fadada ao fracasso, por causa da natureza desses problemas. São problemas complexos, enquanto que a ciência se desenvolveu para lidar com problemas lineares (Rittel & Webber, 1973).

Para caracterizar esta tipologia, propuseram nesse seu artigo uma grelha de análise que distinguia os problemas lineares (“*tame*”) dos problemas complexos (“*wicked*”), salientando que estes se definem pelas seguintes características:

1. Não há uma formulação definitiva de um problema complexo.

A informação necessária para entender o problema complexo depende da solução que se encontrar. Na sua perspetiva, a formulação do problema complexo é o problema¹².

2. Os problemas complexos não têm um final/solução (*stopping rule*).

Na resolução de um problema de xadrez ou uma equação matemática, quem está a fazê-lo sabe quando a sua missão está concluída: termina quando encontra a solução. Nos problemas complexos, nunca se chega à solução perfeita. Termina-se porque esgota-se o tempo, o dinheiro ou a paciência.

3. As soluções para os problemas complexos não são “verdadeira” / “falsa”; mas “boa” / “má”.

4. Não há um teste imediato ou definitivo da solução para um problema complexo.

As soluções para problemas complexos, depois de serem implementadas, gerarão vagas de consequências durante um extenso período de tempo. As consequências, na sua totalidade, não podem ser observadas até que as repercussões terminem e não há maneira de estudar todos os efeitos dessa solução.

¹² Este facto leva a que alguns autores prefiram usar a expressão “*mess*” (desordem, confusão) em vez de “*wicked problem*”, pois não chega a haver consenso sobre qual o problema (Denning, 2009).

5. **Cada solução de um problema complexo é um caso único (“one-shot operation”), por isso não se consegue aprender por “tentativa-erro” e cada tentativa conta efetivamente.**

Sendo “cada caso, um caso”, potencialmente irrepetível, não se pode criar um modelo fechado de resposta, com um algoritmo estável. Acresce que cada solução implementada tem consequências e deixa marcas que não podem ser apagadas.

6. **Problemas complexos não têm um conjunto fechado (ou descrição exaustiva) de soluções.**

7. **Cada problema complexo é essencialmente único.**

Não há classes de problemas complexos a que sirva um tipo de soluções para todos esses casos.

8. **Cada problema complexo pode ser considerado um sintoma de um outro problema.**

9. **A natureza e a solução adotada perante um problema complexo podem ser explicadas de múltiplas formas. A escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema.**

Perante problemas complexos, o modelo de raciocínio usado é muito mais subjetivo que no discurso científico, permitindo aos interlocutores uma escolha da explicação. As pessoas escolhem a explicação que acham mais plausível para si.

Numa outra perspetiva comparativa, podemos assinalar as diferenças desta forma:

TABELA I

DIFERENÇAS ENTRE “PROBLEMA LINEAR” E “PROBLEMA COMPLEXO”

Característica	Problema linear	Problema complexo
O problema	A definição clara do problema também desvenda a solução	Não há acordo sobre qual é o problema
	O resultado é verdadeiro ou falso; bem-sucedido ou malsucedido	A solução não é “verdadeiro” ou “falso”, o máximo a que se consegue chegar é “melhor”, “pior”, “suficiente”
	O problema não está sempre a mudar	O problema está sempre a mudar
Partes interessadas e o seu papel	Especialistas resolvem-no usando a ciência	Muitas das partes interessadas têm diferentes ideias sobre o “real” problema e as suas causas
Final (<i>stopping rule</i>)	A tarefa termina quando o problema é resolvido	O fim é determinado pelas partes interessadas, forças políticas, disponibilidade de recursos ou uma combinação destas
Natureza do problema	Especialistas seguem um protocolo que guia as escolhas das soluções	Soluções dos problemas estão baseadas em “julgamentos” de múltiplas partes interessadas, não há “boas práticas”, cada problema é único e as soluções têm de ser customizadas

Fonte: Adaptado de Kreuter et al (2004: 43)

Reforçando a tese de que há um *continuum* entre problemas lineares e problemas complexos (Roberts, 2014), uma abordagem proposta por Head e Alford (2008) correlaciona dois eixos (Figura 2): a diversidade de partes envolvidas e a complexidade decorrente de se conhecer (ou não) o problema e a solução.

Diversidade Complexidade	Uma parte	Múltiplas partes, cada uma com informação relevante	Múltiplas partes, com valores / interesses conflitantes
	Problema linear		
Problema e solução conhecidos			
Problema conhecido, solução desconhecida			Problema complexo
Problema e solução desconhecidos		Problema complexo	Problema muito complexo

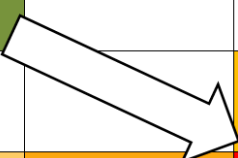


FIGURA 2 - Tipologia de problemas, relacionando complexidade com diversidade de atores

Fonte: Adaptado de Head e Alford (2008: 10)

Reconhecer que estamos perante um “problema complexo”, no quadro concetual apresentado, pode ser, na perspetiva de Denning (2009), resultado de um conjunto de sinais, que sinalizam esse facto:

TABELA II
SINAIS DE PROBLEMAS COMPLEXOS

Ameaça	Algo de grande valor está ameaçado no seio da comunidade; muitas partes interessadas estão envolvidas.
Sem progresso	Nenhum ou pouco progresso, apesar dos esforços significativos; as tentativas de melhoria não funcionaram; as soluções existentes são ah-hoc, incompatíveis e ineficazes.
Paralisia social	Não há acordo sobre a definição do problema, sobre as causas, ou sobre as estratégias de solução.
Resistência ativa	Múltiplas partes interessadas têm os meios políticos e sociais para bloquear ações que não suportem a sua agenda. Gera-se desconfiança e ressentimento entre eles.
Sentimentos negativos	Frustração, sensação de bloqueio, confusão, discórdia, conflito, controvérsia, desconfiança, ressentimento.

Fonte: Adaptado de Denning (2009: 718)

2.1.3.2. Quais são os problemas complexos?

Os problemas complexos não se limitam ao campo social. Questões relacionadas com a segurança nacional, o ambiente (e.g. as alterações climáticas), a saúde, os mercados financeiros ou a liberalização do comércio evidenciam os traços típicos deste tipo (Allen et al, 2013; Batie & Schweikhardt, 2010; Grint, 2008; Rego, 2015; Vandenbroeck, 2014). Uma das características já enunciadas, que veio adensar a complexidade é a globalização. Quando se analisam à escala global as correlações de riscos que tornam particularmente

complexos estes problemas identificados, percebe-se melhor a dificuldade que o tempo presente nos coloca, quando se procuram soluções (Figura 3).

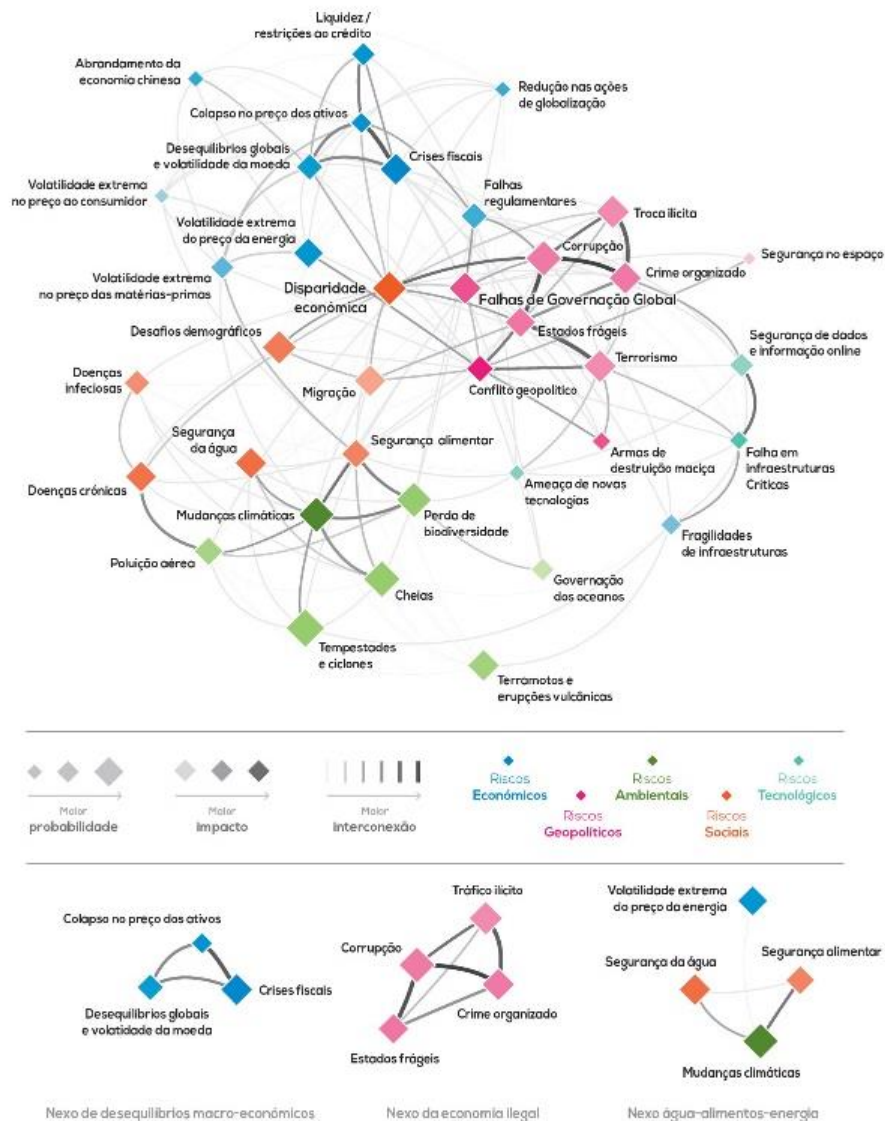


FIGURA 3 - Mapa das correlações entre riscos

Fonte: World Economic Forum (2011: 4)

Os problemas sociais mais complexos das sociedades contemporâneas evidenciam os traços dos problemas complexos, segundo a grelha de análise proposta por Rittel e Webber (1973). Temas como a pobreza, o desemprego jovem ou o de longa duração para

peessoas com mais de 45 anos, o isolamento dos idosos, a reincidência na criminalidade, os maus-tratos a crianças e jovens ou a obesidade infantil constituem exemplos relativamente consensuais. A evidente dificuldade das instituições públicas e privadas em encontrarem uma resposta social definitiva ou “verdadeira” para estes problemas enquadra-se neste referencial teórico.

A pobreza é um exemplo típico sempre citado. Aliás este tema foi escolhido por Rittel e Webber (1973) para exemplificar o conceito que queriam tornar explícito:

“Pobreza significa baixo rendimento? Sim, em parte. Mas quais são os determinantes desse baixo rendimento? É fruto da deficiente economia nacional ou regional ou é resultado das deficiências das competências ocupacionais e cognitivas da força de trabalho? Se for esta última a definição do problema e a sua solução passa por envolver o sistema educativo. Mas será dentro do sistema educativo que o problema reside? O que pode então querer dizer “melhorar o sistema educativo”? Ou o problema da pobreza reside numa deficiente saúde física e mental? E se é isso, devemos juntar essas causas ao nosso pacote de informação, e procurar dentro dos serviços de saúde uma causa plausível. Devemos incluir a privação cultural? A desorganização espacial? Problemas de identidade? E por aí adiante.” (Rittel & Webber, 1973: 161)

Gardner (2011) sinaliza também a pobreza enquanto um problema complexo, pois é condicionada por dinâmicas múltiplas, cumulativas e inter cruzadas, que vão desde as tendências económicas globais até aos níveis salariais de uma região, das mudanças no mercado de trabalho à exclusão social, entre outras. Acresce que as raízes da pobreza são afetadas por tendências estruturais no mercado de trabalho, na economia e na sociedade, sendo aquelas permanentemente sujeitas a mudanças.

Numa análise mais micro, alguns autores (Veiga & Bronzo, 2014) têm procurado desenhar as interações entre várias dimensões da pobreza, evidenciando a sua complexidade. Entre eles, Narayan et al (2000) identificaram dez eixos do problema e apontaram as suas correlações, estruturadas no seguinte diagrama:



FIGURA 4 - Diagrama da pobreza como problema complexo

Fonte: Adaptado de Narayan et al (2000: 249)

É facilmente compreensível, analisando este diagrama, o que é um exemplo de um problema complexo e, conseqüentemente, por que razão é tão difícil combater, com eficácia, a pobreza.

A abordagem clássica da decomposição de um problema em partes, para que, compreendendo/resolvendo cada parte por si, se tenha, no final, a resolução do todo, não

é adequada aos problemas complexos, como a pobreza. Ao isolar as componentes das suas interações e ignorando estas, a solução obtida pela resolução das partes dos problemas pode estar muito longe da efetiva resolução do problema complexo. De igual forma se percebe, como veremos adiante, que só uma abordagem sistémica e holística poderá ter alguma probabilidade de sucesso sustentável (Veiga & Bronzo, 2014).

Dos múltiplos problemas sociais complexos identificados, foram escolhidos, como já foi referido, dois estudos de caso para esta tese: a “integração de imigrantes” e as “crianças e jovens em risco”, em linha com referências da literatura (Devaney & Spratt, 2009; Karré et al, 2012; Karré et al, 2013; Kettl, 2006; Paquet, 1989; Reichersdorfer, 2011; Scholten & Van Nispen, 2008; Wanna, 2008). Importa, portanto, aprofundar o seu enquadramento enquanto problemas sociais complexos.

2.1.3.3. Integração de imigrantes como problema social complexo

As migrações têm vindo a assumir uma relevância crescente entre as questões sociais contemporâneas (Arcarazo & Wiesbrock, 2015; Mavroudi & Nagel, 2016). As suas várias dimensões configuram claramente um problema social complexo que, como já foi referido, é recorrentemente referido na literatura.

No quadro da caracterização dos problemas complexos (Rittel & Webber, 1973), os problemas associados às migrações são difíceis de definir com rigor e cada causa pode ser entendida como consequência de outro problema. Não são resolúveis em definitivo, sendo possível geri-los melhor ou pior. Cada caso é um caso e não há um conjunto fechado de soluções. Têm múltiplas causas, interdependentes entre si e atravessam fronteiras setoriais e organizacionais.

Analisando em detalhe, as migrações têm, desde logo, uma dimensão transnacional. O seu impacto estende-se desde o país de origem até ao país de acolhimento, passando, em muitos casos, por países de trânsito (Marques, 2005).

Nesta perspetiva, a complexidade e a gestão de diferentes interesses evidencia, muitas vezes, circunstâncias conflitantes e contraditórias para os próprios atores. Por exemplo, os países de origem veem na emigração uma oportunidade que reduz o impacto da pobreza e do desemprego, que induz potencialmente remessas, mas, em simultâneo, a ameaça que provoca "drenagem de cérebros" e desestruturação das famílias. Já os países de acolhimento valorizam o contributo que os imigrantes dão à sua economia, cobrindo as lacunas de mão-de-obra existentes e representando uma forma de trabalho muito produtiva e não raras vezes sobre-qualificada, cuja formação não teve custo, mas, por outro lado, temem os efeitos da perturbação social e política da entrada de um número significativo de imigrantes, bem como o reforço da economia informal e os efeitos colaterais do *dumping* salarial.

A maior complexidade, no entanto, reside no acolhimento e integração no país de destino. As vulnerabilidades de quem chega para trabalhar começam de imediato no seu estatuto legal. Mesmo os que emigram por um mecanismo regular estão dependentes de autorização renovável para trabalhar, dependendo da existência de emprego e estão sujeitos a um quadro legal e normativo rígido e, muitas vezes, hostil. Esta situação agrava-se para quem se encontre em situação irregular, aumentando a sua vulnerabilidade e exposição a todas as formas de exploração (Malheiros & Esteves (coord.), 2013).

Na dimensão do trabalho, eixo essencial da sua integração, enquadram-se muitas vezes, sobretudo no período inicial, nos trabalhos "sujos, mal pagos e perigosos", desprezados pelos autóctones e com vagas disponíveis, muito marcados pela precariedade. Daí vão

decorrer consequências ao nível da saúde, do rendimento e da proteção social, que interagem com outras áreas setoriais que não o trabalho (Peixoto, 2008).

A sua experiência de integração ao nível da habitação é usualmente condicionada pelo baixo rendimento e pela segregação para zonas residenciais marginalizadas. Sujeitos a processos de arrendamento ilegal, em espaços sobrelotados, vivem muitas vezes em péssimas condições de habitabilidade. Acresce que os territórios onde habitam estão “guetizados”, com rede deficiente de transportes e fracas infraestruturas sociais (Malheiros & Fonseca (coord.), 2011).

Na interseção de muitos destes problemas, está a dificuldade linguística, quando não dominam a língua do país de destino, com impacto de largo espectro. Também o efeito do racismo e da xenofobia, de que são vítimas, pode ser significativo, provocando simultaneamente medo e revolta, reduzindo oportunidades e induzindo mecanismos de defesa que podem ser fonte de novos problemas (Rosário et al, 2011).

Ao nível da educação/formação, identificam-se frequentemente problemas como a desqualificação sofrida na inserção no mercado de trabalho, as escassas oportunidades de formação e a dificuldade de integração dos seus filhos no sistema escolar e no mercado de trabalho (Cerdeira et al, 2013).

No eixo da proteção social, os imigrantes estão em desvantagem em relação aos autóctones, nomeadamente no acesso a algumas prestações sociais (Peixoto et al, 2011). De igual forma, na participação política não têm espaço, com exceção do nível local, o que lhes reduz a zero a capacidade de fazer ouvir a sua voz e defender os seus interesses, através dos mecanismos democráticos representativos (Carvalhais & Oliveira, 2015).

Finalmente, entrelaçado com todas estas dimensões, temos o impacto do choque cultural, de quem se sente estranho em terra estrangeira e se sente distante da sua terra e da sua família.

Acresce que os imigrantes também enfrentam os obstáculos institucionais e organizacionais à sua integração, que podem ser elencados da seguinte forma (Oliveira, Abranches & Healy, 2009):

- (1) A variedade de instituições envolvidas no processo de integração;
- (2) A falta de cooperação no domínio das políticas de admissão e integração entre os serviços públicos e as diferentes partes interessadas na integração;
- (3) A dispersão geográfica dos serviços públicos a que os imigrantes têm de recorrer para manter a sua residência legal e conseguir a integração;
- (4) A diversidade de procedimentos entre os serviços públicos e a complexidade burocrática;
- (5) As dificuldades de comunicação derivadas da diversidade cultural e linguística;
- (6) A falta de mecanismos de participação dos imigrantes nas políticas de integração.

Todas estas dimensões deste problema social complexo têm o potencial de interagir entre si, tornando exponencial o efeito de cada um dos problemas específicos (Figura 5).

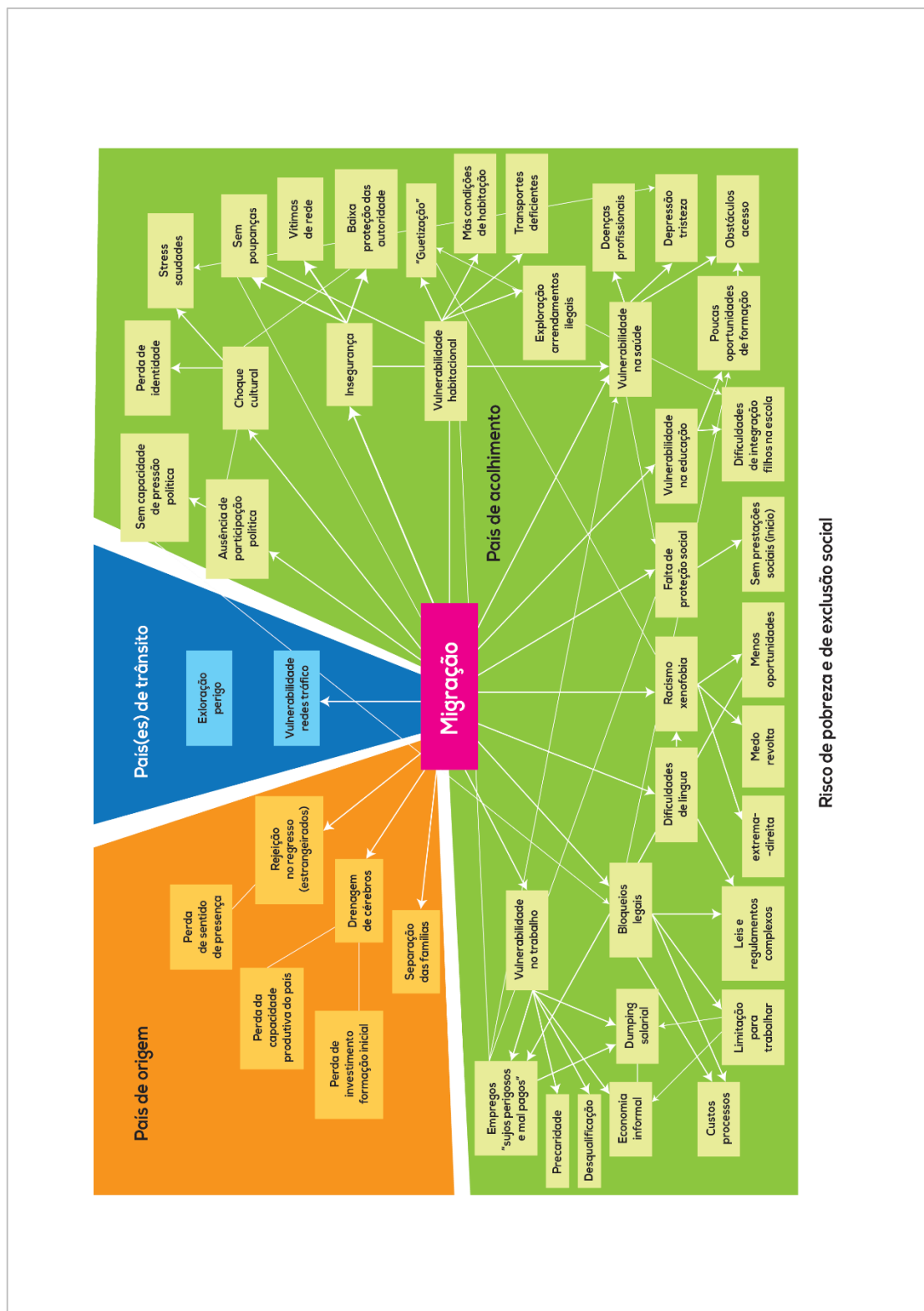


FIGURA 5 - Migrações como problema social complexo

Fonte: Autor

Mas não se trata somente de complexidade. As migrações evidenciam bem, em algumas circunstâncias, a noção de perversidade (*wickedness*) que os problemas sociais complexos encerram. Veja-se, por exemplo, o caso da gestão da imigração irregular no Mediterrâneo¹³:

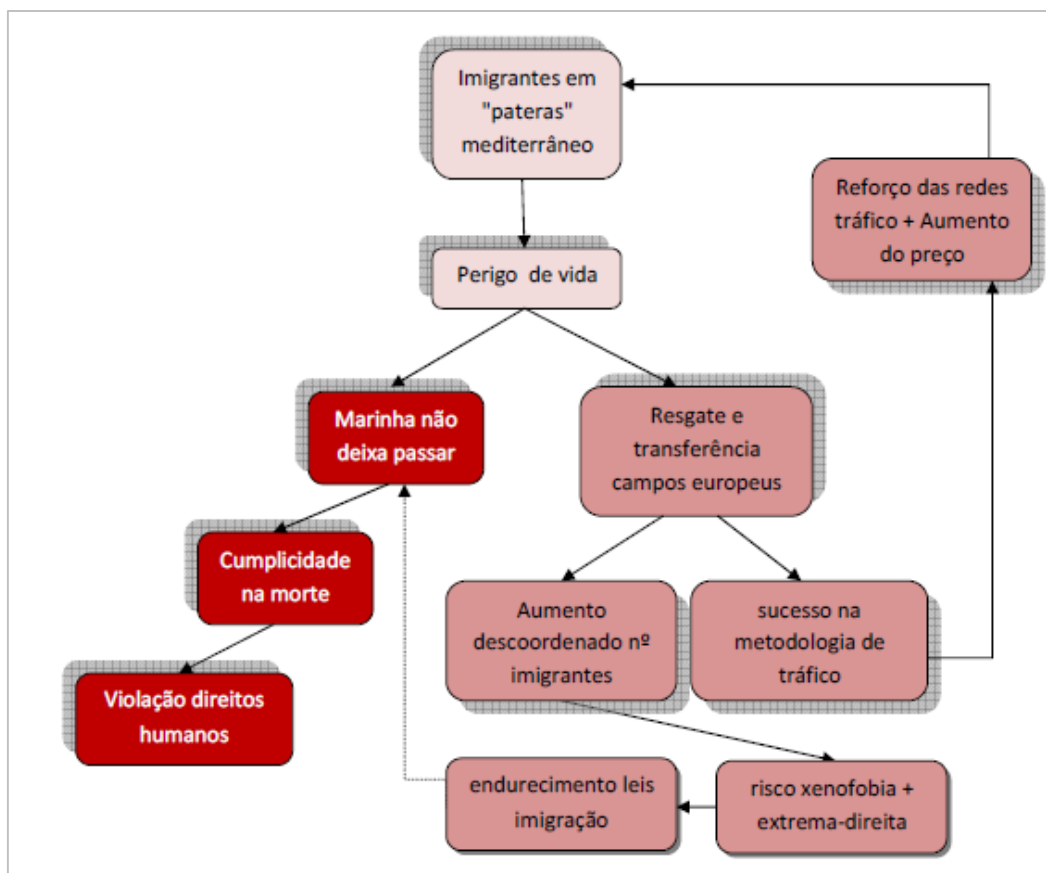


FIGURA 6 - Perversidade de um problema complexo - Imigração irregular

Fonte: Autor

¹³ Este esquema foi concebido ainda antes da “crise dos refugiados”, com as chegadas a Itália, via Mediterrâneo, ou à Grécia, via mar Egeu, estas a partir da Turquia enquanto país de trânsito. As consequências políticas e humanitárias daí decorrentes exponenciam os efeitos aqui descritos neste esquema a uma potência elevadíssima.

Este diagrama evidencia alguns dos dilemas que se colocam a quem tem de gerir a questão da gestão das migrações, em que se depara com os traços típicos de um problema complexo com a dificuldade de definir o problema, a ausência de solução definitiva, restando a opção por gerir melhor ou pior o problema, bem como com a experiência frustrante de algumas soluções (e.g. o resgate e salvamento) serem causas de novos problemas (e.g. o crescimento da extrema-direita ou o “efeito de chamada”), o que exige no desenho de políticas públicas não só uma abordagem integrada e holística, como a capacidade de resiliência e de inovação na conceção e execução de respostas a este desafio.

2.1.3.4. “Crianças e Jovens em risco” como problema social complexo

Os desafios que se colocam na análise da temática das crianças e jovens em risco são múltiplos. Identificada recorrentemente na literatura como problema social complexo (Bessell & Gal, 2009; Bovaird & Löffler, 2003; Caron & Serrell, 2009; Devaney & Spratt, 2009; Hayden & Jenkins, 2014; Nolan & Nuttall, 2013; Sanson et al, 2011; Waddock & Walsh, 1999), a situação de risco ou perigo de crianças e jovens, já tipificada na lei, inclui situações de abandono ou de viver entregue a si própria, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, falta de cuidados adequados, sujeição a comportamentos de risco, a que se juntou mais tarde o absentismo e abandono escolar.

As múltiplas dimensões do problema, que vão da saúde à justiça, da segurança social à educação, bem como a dificuldade de definir o problema e de encontrar uma solução, consolidam este enquadramento.

Este conjunto de tipos de problemas constitui um universo fluido, sem fronteiras bem definidas, no qual um problema pode transformar-se noutro, estar a associado a outro ou

ser causa/consequência de outro, características típicas dos problemas complexos. A dificuldade em defini-lo exatamente, resultante de múltiplas abordagens, por exemplo consoante o ponto de vista da especialidade (saúde, educação, segurança social, forças policiais), é uma outra evidência da complexidade (CNPCJR, 2011; Despacho n.º 31292/2008). O carácter único de cada caso, que exige também uma solução personalizada, não podendo ser aplicadas sempre soluções *standard* pré-desenhadas, acrescenta pontos para a sua caracterização, enquanto problema complexo.

O problema tem diversas causas, tal como Rittel e Webber (1973) apontavam, que se interligam e em que cada consequência gerada pode transformar-se numa nova causa. É, também, muito evidente a possibilidade de medidas apresentadas como soluções, ainda que imperfeitas, poderem gerar novos problemas e consequentemente dilemas difíceis de gerir (e.g. quando se retira uma criança à sua família e esta é institucionalizada, pelo risco que corre, estão também a quebrar-se os laços parentais e a correr os riscos do impacto negativo da institucionalização; ou se se protege o valor da unidade da família e, apesar do risco, se mantém a criança no seu ambiente natural, a criança pode sofrer novos maus-tratos).

Neste domínio, os resultados de soluções lineares são habitualmente insuficientes, porque a resposta é inadequada. Não se trata de argumentar que a problemática dos maus-tratos a crianças e jovens é demasiado complexa para, em consequência, a assumir como insolúvel. Antes, ao reconhecer a complexidade deste problema, se evitam soluções simplistas, destinadas ao fracasso, com as consequentes repercussões para a criança, a sua família e as instituições de solidariedade social. Integrando o conceito da complexidade na sua compreensão do problema, é mais provável que os profissionais se tornem mais

capacitados para procurar resultados no longo prazo, ao invés de “arranjos rápidos” que não terão sucesso (Devaney & Spratt, 2009).

Quando olhamos para os fatores de risco identificados na literatura (CNPJCJR, 2011; Despacho n.º 31292/2008; Gomes et al, 2002; Pires & Miyazaki, 2005) aumenta ainda mais a complexidade da análise. A abordagem proposta pela Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (modelo ecológico de avaliação e intervenção em situações de risco e de perigo) é uma visão sistémica, que vai além da interação do agressor com a vítima, considerando também a família e a comunidade. Esta opção é convergente com a abordagem desenvolvida no enquadramento teórico dos problemas complexos, pela sua opção de um olhar holístico.

No que se refere ao agressor, há a considerar situações como ter sido vítima de maus-tratos ou negligência na infância e carecer de modelos de educação adequados; hiper-reatividade aos estímulos do ambiente, concretamente os relacionados com a criança, como sejam o choro ou as brincadeiras, que desencadeiam respostas desproporcionadas e impulsivas; baixa tolerância ao stress, exaltando-se facilmente com o comportamento dos filhos; escassas capacidades para resolver conflitos: negação do problema, isolamento ou reação agressiva; défice de estratégias para resolver os problemas que surgem na educação das crianças; perturbações emocionais (ansiedade, depressão, ...), mentais ou físicas, que os impede de reconhecer e responder adequadamente às necessidades da criança; baixa autoestima e grande dependência emocional em relação a outras pessoas; expetativas dos pais em relação às características da criança (saúde, sexo, traços fisionómicos...) (CNPJCJR, 2011). Acrescem ainda fatores como o desemprego, dependências e consumos, comportamentos desviantes, entre outros, sendo que muitos destes interagem entre si, condicionando-se e influenciando-se mutuamente.

O mesmo fenómeno de interação de fatores de risco acontece na dimensão “família”, em que situações como desestruturação familiar, elevado número de filhos, elemento da família com vulnerabilidades particulares (dependências de substâncias, desemprego, doença mental, deficiência ou doença crónica, alcoolismo, exclusão social, precariedade laboral, etc.), pais adolescentes, conflitos conjugais, violência doméstica, expectativas irrealistas relativamente ao comportamento e capacidade dos filhos, desconhecimento das necessidades infantis, autoridade parental ausente ou demasiado permissiva ou punitiva, ausência de comunicação pais-filhos, ausência de interação compensatória pais-filhos, vinculação insegura, problemas de comunicação, défice do exercício das responsabilidades parentais antecedentes de vivência pessoal de maus-tratos, monoparentalidade (CNPCJR, 2011) e ainda pobreza, habitação degradada, medo/dependência do agressor, ou ainda o sentido de “propriedade” da criança, constituem fatores possíveis de risco ou perigo para as crianças.

Ao nível da comunidade, surgem como fatores de risco a aceitação de violência como forma de disputa interpessoal, exaltação mediática da violência, tolerância social para a educação através da punição física, escassez na efetividade dos mecanismos de punição da violência intrafamiliar, definição do maltrato como práticas tidas como aceitáveis pela cultura de pertença de crianças e adultos (CNPCJR, 2011) e ainda a desatenção ou incapacidade institucional e comunitária de prevenir situações de risco ou perigo, as dinâmicas de exclusão geradas na própria escola (escola “excludente”), a fraca valorização do estatuto da criança em alguns contextos, a influência de pares.

Finalmente, associadas à vítima, podem existir fatores de risco como nascimentos prematuros, com baixo peso e temperamento difícil, défice físico ou psíquico, doenças neurológicas congénitas ou adquiridas, problemas de saúde crónicos ou atrasos de

desenvolvimento, problemas de comportamento (agressividade, oposição, mentira, absentismo escolar, ...), não satisfação das expectativas dos pais (sexo, saúde, atrativo físico) (CNPCJR, 2011) e ainda o medo do agressor/desejo de proteção da família da ação do agressor, dependências/consumos, abusos anteriores.

A simples descrição deste conjunto de fatores de risco, que potencialmente originam situações de perigo, associadas a quatro campos distintos enunciados, é suficiente para tornar evidente a complexidade deste problema. Mas somam-se ainda alguns outros fatores de complexificação:

- a) *A dinâmica entre risco e perigo*: estas situações, porque dizem respeito à vida humana, familiar e comunitária, são dinâmicas e, muitas vezes, de desenvolvimento imprevisível. A existência de uma situação de risco (e.g. dependências/consumos), que configura um perigo potencial, pode evoluir rapidamente, evoluir de uma forma mais lenta ou nunca evoluir, no sentido do perigo e mesmo da situação de maus tratos consumados. Noutros casos, pode emergir uma situação de perigo agudo, sem que antes tenha havido evidências de risco. Acresce ainda que é particularmente difícil definir as fronteiras entre risco e perigo.
- b) *A informação que se dispõe*: a intervenção em situações de crianças e jovens em risco está sempre dependente da quantidade, qualidade e atualidade da informação que se dispõe. Sendo situações delicadas não é fácil, muitas vezes, aceder à informação rigorosa, atualizada e relevante.
- c) *A subjetividade da análise*: sendo cada caso, único (típico dos problemas complexos), cada situação exige uma análise específica, com um papel chave para quem a analisa. É por isso inevitável a subjetividade da abordagem ao tema, ainda que

corrigida pela múltipla perspetiva dos vários elementos da(s) equipa(s) interveniente(s).

d) *A proporcionalidade da ação*: uma das dificuldades da intervenção neste problema é a de encontrar a proporcionalidade certa das medidas a tomar, num *continuum* de várias possibilidades. Esta questão coloca-se particularmente perante a decisão de retirar a criança do contexto familiar de perigo.

Todas estas evidências confirmam a natureza de "problema social complexo" da temática “crianças e jovens em risco/perigo”.

Neste contexto, importa ainda referir, para a compreensão da complexidade e intervenção com famílias multiproblemáticas, enquanto quadro conexo com o risco para as crianças e jovens nelas inseridas, o trabalho desenvolvido por Grilo (2013), que evidencia de uma forma eloquente os desafios impostos pela complexidade.

2.1.3.5. Como responder a problemas sociais complexos?

A resposta a problemas complexos constitui, em si mesmo, um desafio enorme. Como refere Conklin e Weil (2007), representa mesmo um “sofrimento” para as organizações, que começa por radicar na incompreensão da natureza do problema. Esta leva a que se procure resolver problemas complexos usando o raciocínio, as ferramentas e o método usado para problemas lineares. Quando não se compreende a diferença de natureza entre estes dois tipos de problema, esse sofrimento aumenta. Paradoxalmente esse sofrimento é atenuado, na perspetiva destes autores, não tanto pela resolução (tendencialmente impossível) dos problemas complexos, mas pela consciência de que se está perante “um novo tipo de problema que não pode ser resolvido pelos métodos tradicionais” (idem: 8).

A resposta a um problema linear é-nos familiar. Usando um processo sequencial e ordenado, parte-se do problema para a solução, começando por entender o problema, através da recolha e de análise de informação, e seguindo-se a formulação e a implementação da solução.

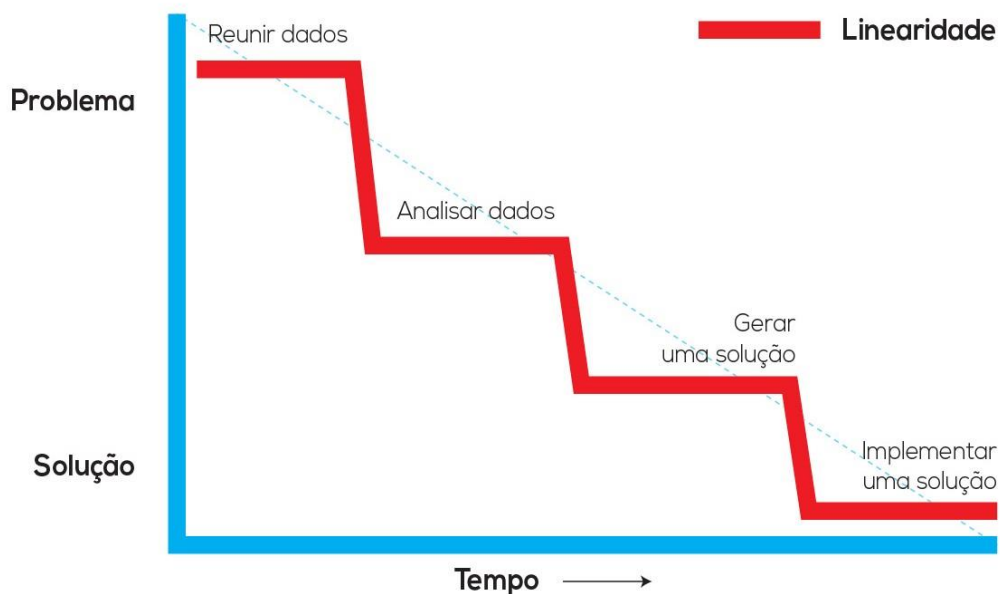


FIGURA 7 - Abordagem para a resolução de problemas lineares (em cascata)

Fonte: Conklin e Weil (2007: 3)

Esta abordagem serviu, durante séculos, uma sociedade mecanicista, com trajetos “balísticos” e razoavelmente previsível. Hoje falha perante a complexidade. Nesta mesma linha, Kovács (1985: 442) sublinha que:

“A fragmentação dos conhecimentos e a desconfiança mútua dos especialistas impedem o diálogo e reforçam a tendência para o anonimato e para um possível neo-obscurantismo (...) esta tendência pode tornar-se reversível com o alastrar de uma nova maneira de pensar, que implique um olhar integrador, uma visão de

conjunto, em que não se separam as dimensões económica, psicológica, social, cultural, ou histórica, para poder captar a complexidade.”

A existência, como referido anteriormente, de interações e interdependências, num sistema aberto, sujeito a múltiplos constrangimentos, torna ineficaz uma abordagem linear (Rittel & Webber, 1973). Exige uma visão holística, capaz de compreender as inter-relações entre um conjunto alargado de potenciais causas e atores, sabendo que a natureza de um problema complexo implica uma dificuldade intrínseca em compreendê-lo plenamente.

Uma armadilha típica que se coloca nestas respostas é o isolamento de um subproblema e concentrar aí a atenção e os recursos. Essa resposta muito estreita e focada numa única causa representará, normalmente, uma fonte de frustração pois ignora a complexidade, nomeadamente a multicausalidade e as interações¹⁴.

2.1.3.5.1. Metodologias e ferramentas

Cilliers (2004) defende que não conseguimos lidar com a realidade em toda a sua complexidade, necessitando, por isso, de recorrer a modelos, que a reduzem de forma a produzir algo inteligível. Acresce que dada a natureza distinta dos problemas complexos, as ferramentas utilizadas para resolver problemas lineares não são adequadas (Conklin, 2006). Coloca-se, portanto, o desafio de encontrar ferramentas que ajudem a aproximar da compreensão da complexidade, nomeadamente através do desenho de modelos, ou da

¹⁴ No documento “Tackling wicked problems – a public policy perspective” (Australian Public Service Commission, 2007) refere-se o exemplo da redução da violência nas escolas colocando um detetor de metais à entrada, ou o exemplo do combate à obesidade infantil retirando das cantinas escolares alimentos pouco saudáveis. Embora ambas as medidas sejam úteis, aplicadas isoladamente não resultaram.

construção de metáforas na expressão de Misoczky (2003), que refere que “aos modelos corresponde descrever um domínio menos conhecido – a realidade – em função de relações com um domínio fictício melhor conhecido.” (idem: 2).

Desta forma, é compreensível que um dos “criadores” do conceito “problemas complexos”, Rittel, tenha focado a sua energia criativa no desenvolvimento de uma nova ferramenta para gerir este tipo de problemas, dando origem ao *IBIS – Issue-Based Information System*. Este sistema, que havia começado a ser desenvolvido anteriormente, visava apoiar a coordenação e o planeamento de processos de decisão política, guiando a identificação, estruturação e a fixação dos temas abordados por grupos de trabalho, focado na resolução de problemas. O IBIS inclui tópicos, temas, questões de facto, posições, argumentos e modelos de problemas, que segundo a lógica dos temas, são organizados e operacionalizados, inicialmente de uma forma manual e posteriormente com desenvolvimento informático (Kunz & Rittel, 1970).

Este salto que Rittel e os seus colaboradores induzem à abordagem linear, anteriormente usada no planeamento, representa uma segunda geração do método de análise de sistemas, que veio colocar no centro as relações humanas e as interações sociais (Conklin, 2006).

Ao IBIS sucederam-se múltiplas soluções, entre as quais se destaca o *Dialogue Mapping*, desenvolvido por Conklin (2006). Este processo pretende fazer face às poderosas forças de fragmentação induzidas pela conjugação entre problemas complexos, complexidade social e complexidade técnica, procurando alcançar coerência (que se opõe à fragmentação) através do mapeamento das ideias de participantes de grupos de trabalho (Conklin 2006). Para gerir melhor problemas complexos, este autor define a necessidade inicial de “compreensão partilhada” entre as partes interessadas a que se deve somar o

“compromisso partilhado” na ação sobre o referido problema, constituindo o *Dialogue Mapping* um contributo relevante para esse objetivo.

Vandenbroeck (2014) utiliza, tirando partido dos recursos do diálogo e do design, uma abordagem da *Soft System Methodology* - SSM, a partir da referência de Checkland e Poulter (2007). Neste método, começa-se por focar na capacidade de expressar o problema, muitas vezes esquematizando-o, progredindo para um modelo concetual e cenários, a contrastar com o problema como foi desenhado inicialmente. Segue-se a definição de mudanças desejáveis e as ações para melhorar a situação, conforme se esquematiza de seguida.

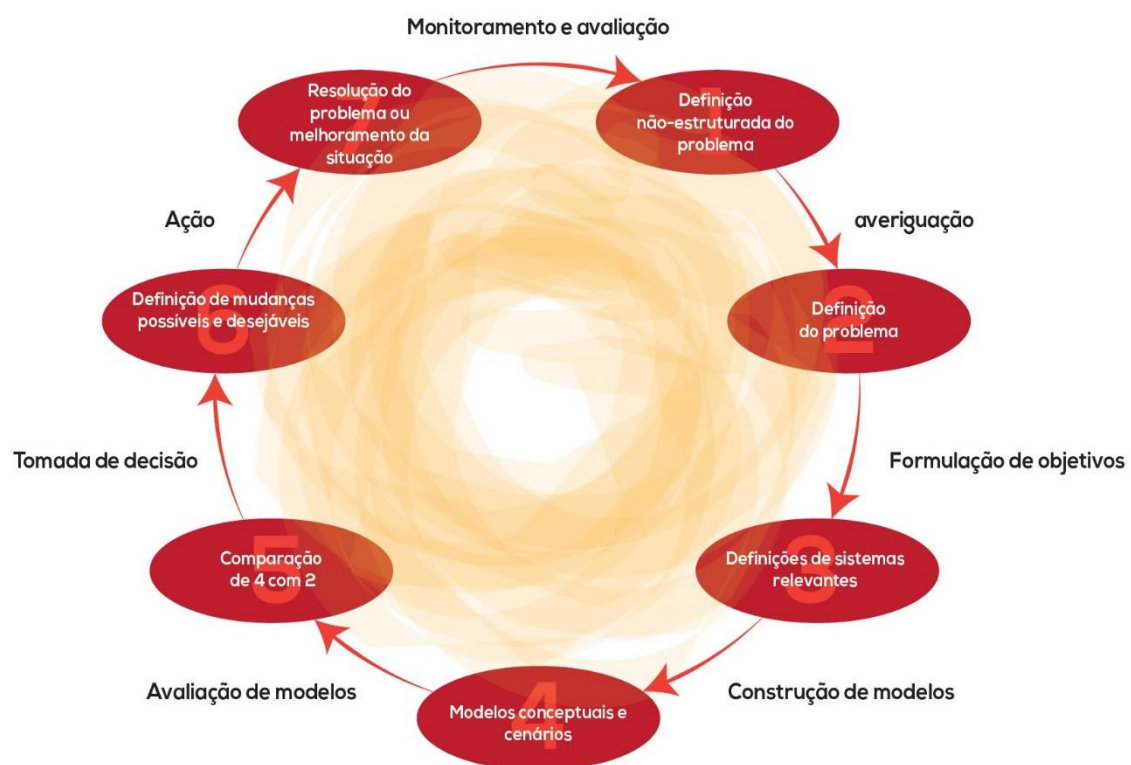


FIGURA 8 - *Soft System Methodology*

Fonte: Adaptado de Vandenbroeck (2014: 46)

A SSM está particularmente vocacionada para o trabalho com pequenos grupos e para problemas complexos próximos. Para uma abordagem de grandes sistemas, em mudanças sistémicas significativas, Vandenbroeck (2014) sugere a utilização da “Gestão de Transição” (*Transition Management*), em que se ambiciona uma mudança estrutural e cultural sustentável, que possa estabelecer as condições necessárias para a evolução. Inclui três etapas: (a) a elaboração de uma visão inovadora de como poderia o sistema ser sustentável a longo prazo, visão essa que mobilize e inspire as partes interessadas; (b) assegurar um espaço/contexto de experimentação de práticas inovadoras; (c) ter uma rede de aprendizagem que alavanque o processo de mudança.

Na mesma linha destas ferramentas, surge recorrentemente o “pensamento sistémico”.

Williams e van’t Hof (2014) sugerem a aplicação conjunta de três princípios:

- A compreensão das *inter-relações* (“Como é que as coisas se ligam entre si?”)
- O reconhecimento de que a *perspetiva* (“Quais são as diferentes formas como a situação pode ser entendida?”) influencia aquela compreensão.
- A aceitação de que as escolhas de *fronteiras* (“O que está «dentro» e o que está «fora»”) não é opcional e requer uma deliberação baseada em razões éticas, políticas e práticas.

Todas estas ferramentas têm como subjacente o princípio que problemas complexos exigem aprendizagem contínua, o que leva Chapman (2004) a afirmar que “a aprendizagem é a chave para lidar com a complexidade associada à falta de previsibilidade e controle”. O autor refere, assim, a necessidade de uma “aprendizagem sistémica” que envolve prática e reflexão a partir da experiência de cada um, que complementa a aquisição de competências e conhecimentos sobre o funcionamento de sistemas. Exige, como é próprio do pensamento sistémico, um nível de abstração maior

que o pensamento mecanicista, capaz de uma abordagem holística ao invés da segmentação.

Roberts (2014) salientava a propósito dos desafios que se colocam neste contexto que precisamos de começar “a reformular as nossas escolas e programas educativos de forma a preparar 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 retroação tornam as reações imprevisíveis. (...) Precisamos de programas interdisciplinares que desafiem os alunos a resolver problemas de forma criativa e a pensarem em termos de sistemas.” (idem: 36)

Uma outra dimensão da aprendizagem que surge referenciada na literatura sobre colaboração interorganizacional é a “aprendizagem expansiva”, considerada como a capacidade de reinterpretar e expandir o objeto da atividade específica, repensando os objetivos, as atividades e as relações com outros prestadores de serviços e clientes. Assim, os profissionais podem começar a responder de uma melhor forma, produzindo novos padrões de atividade, que expandem a compreensão e mudam a prática (Warmington et al, 2004).

As “comunidades de prática” ou “*hubs*” são referidas enquanto grupos de pessoas que partilham uma preocupação, um conjunto de problemas ou uma paixão por um tema e que querem aprofundar o seu conhecimento nessa área, por via de uma interação regular com outras pessoas que partilham o mesmo interesse, são apontadas como sendo uma ferramenta útil para lidar com problemas complexos (Roberts, 2010).

Uma das necessidades evidentes para gerar respostas a problemas sociais complexos é a identificação abrangente e inclusiva das instituições relevantes para o tema e das relações entre si (Australian Public Service Commission, 2007). Nesse contexto, as metodologias e as ferramentas de análise de redes sociais (*social network analysis*) revestem-se de uma relevância significativa, embora neste contexto só mereçam uma referência muito breve. A percepção dinâmica das relações interorganizacionais e a sua caracterização podem ser essenciais para desenhar soluções colaborativas adequadas a problemas complexos.

2.1.3.5.2. Estratégias consoante nível de conflito

Numa perspetiva distinta de abordagem à resposta a problemas complexos (tipo III), há que ter em conta se o poder está concentrado num pequeno número de atores, condição que permite a utilização de estratégias autoritárias para identificar o problema e a solução, o que não é viável caso o poder esteja disperso. Nesse caso, há que considerar se, além da dispersão, há contestação ao poder. Segundo Roberts (2000: 3), nessa situação, podem utilizar-se estratégias competitivas; se não há contestação, podem ser utilizadas estratégias colaborativas.

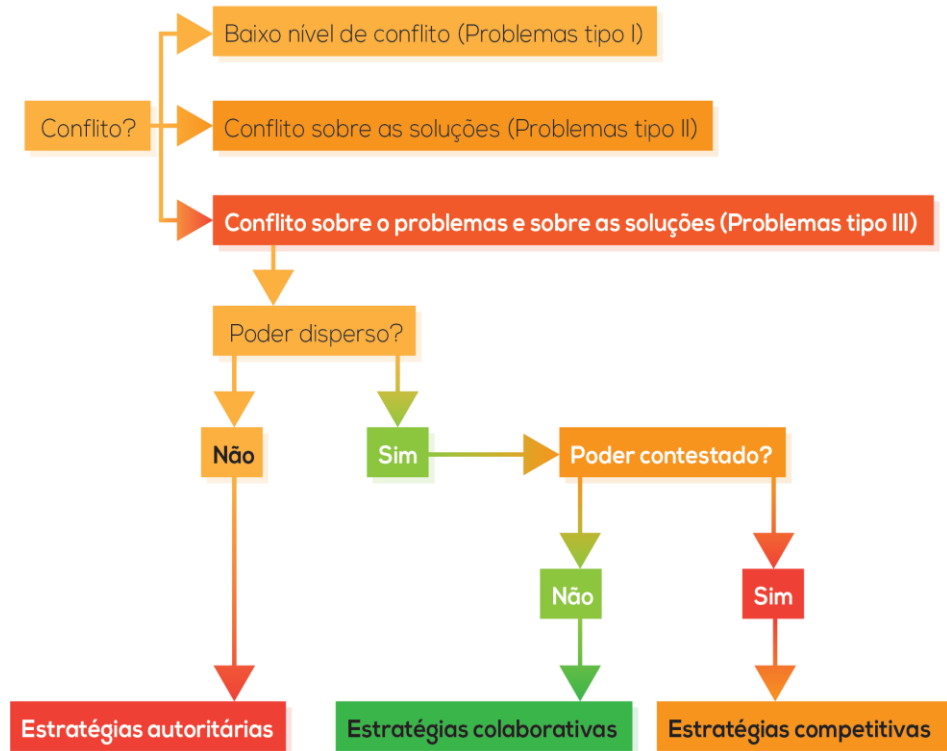


FIGURA 9 - Lidar com problemas complexos

Fonte: Adaptado de Roberts (2000: 3)

Nesta abordagem, consideram-se, pois, estratégias autoritárias, colaborativas ou competitivas. As *estratégias autoritárias* colocam na mão de um pequeno grupo (de pessoas ou instituições) a capacidade de decidir a resolução do problema, com base no seu conhecimento ou poder, com a aceitação das restantes partes ou a imposição coerciva. Têm como potenciais vantagens, a possibilidade de utilizar profissionais que sabem delimitar o problema e a rapidez e a eficácia de um processo com poucas pessoas envolvidas. Como desvantagens, a alienação/desinteresse das partes não participantes nesse processo e o risco de um foco muito estreito e insuficiente, ou até mesmo errado (dada a especialização do(s) interveniente(s)).

As *estratégias competitivas*, muito típicas das dinâmicas de mercado, desenvolvem-se numa perspetiva de que alguém “vence a corrida” para encontrar a solução do problema. E, naturalmente, todos os outros perdem. As vantagens que são apontadas a esta linha estratégica incluem o incentivo à criação de novas ideias, a inovação e a oferta de alternativas e previne a monopolização das ideias. Já entre as desvantagens contam-se o conflito, o bloqueio e os impasses, bem como o desperdício de recursos no processo competitivo.

Finalmente, temos as *estratégias colaborativas*, consideradas por Roberts (2000) como as mais eficazes quando temos problemas complexos, com muitas partes interessadas e um poder disperso. As vantagens incluem um empenhamento elevado das partes interessadas; a apropriação da dinâmica pelas instituições participantes; soluções mais abrangentes e efetivas; a criação de sinergias e o combate às redundâncias; a criação de relações que podem vir a ser úteis para a resolução de outros problemas. As desvantagens apontadas são: o aumento de complexidade (pelo elevado número de partes envolvidas); os elevados custos de transação; o tempo necessário e o potencial risco de falha por baixas competências de colaboração interorganizacional.

Há uma correlação forte entre estas estratégias defendidas por Roberts (2000) e os modelos organizacionais, nomeadamente o modelo burocrático, a nova gestão pública e a governação integrada.

2.1.3.5.3. Liderança na resposta a problemas complexos

A liderança em contexto de problemas complexos enfrenta desafios significativos. Um deles é o de não ter, *à priori*, a resposta certa para oferecer e, muitas vezes, mesmo a impossibilidade de resolver o problema (Heifetz, 1994). Sendo a resolução de problemas

a missão genérica quer do gestor, quer do líder, no caso dos problemas complexos em que, como vimos anteriormente, não há solução definitiva (“stopping rule”), o líder terá sempre perante si a necessidade de mobilizar uma rede de parceiros para enfrentar da melhor maneira possível um problema potencialmente irresolúvel.

Isso exige uma capacidade suplementar do líder em adequar o seu modelo de liderança à natureza de um problema complexo, nomeadamente promovendo uma definição comum e partilhada do problema, sabendo gerir as expectativas, mobilizando as partes interessadas de uma forma persistente e com responsabilidades partilhadas, desenvolvendo ações que melhorem a resposta ao problema e promovendo a resiliência, mesmo perante o potencial insucesso na resolução definitiva do problema. Necessita ser capaz de mobilizar competências quer de uma liderança transacional, quer transformativa (Beinecke, 2009). Para isso, necessita ser mais um “*bricoleur*” que sabe aproveitar o que existe para reparar o que é possível, ainda que de uma forma imperfeita, do que um arquiteto capaz de desenhar uma solução perfeita a partir de uma folha em branco (Grint, 2008), raramente disponível.

Neste contexto, Grint (2008) defende que cada tipo de problemas (lineares, complexos ou críticos) exige uma resposta específica no que refere ao modelo de gestão. Partindo de uma definição clássica de separação entre “gestão” e “liderança”, a que acrescenta uma terceira modalidade, o “comando”, o autor defende que um problema linear exige essencialmente capacidade de gestão, encontrando o *processo* certo. Já um problema complexo exige capacidade de liderança, o que na perspetiva do autor requer que se encontre a *pergunta* certa. O problema crítico requer capacidade de comando, capaz de dar a *resposta* certa.

A liderança em problemas complexos enfrenta igualmente o desafio crítico de desenvolver uma visão partilhada, para superar os interesses divergentes da rede de atores e dar-lhes um ponto de referência comum que os incentive à colaboração (Allen et al, 2013).

A dimensão do conflito de valores e interesses, já anteriormente referida (Adler, 2005: 10) na gestão dos problemas complexos, introduz a necessidade das lideranças que lidam com este tipo desenvolvam competências e estratégias específicas entre as quais, o autor refere exemplos como:

1. Capacidade de agregar um forte e representativo conjunto diversificado de vozes e perspetivas.
2. Estabelecer os protocolos necessários para discussões sustentáveis e disciplinadas.
3. Juntar múltiplas narrativas que iluminem diferentes descrições do problema vistas por perspetivas diversas.
4. Nomear os medos e os riscos associados às diferentes definições do problema.
5. Reenquadrar as narrativas e gerir o ritmo da resolução do problema.
6. Ajudar a evitar a criação de expectativas excessivas e a compreender as transações que as escolhas implicam.

Voltaremos a este tema, mais à frente, quando abordarmos a questão da colaboração.

2.2. Sistema social e sistemas complexos

A forma de pensar e agir em sociedade, nomeadamente nas organizações e na definição de políticas que respondem a problemas sociais, está ainda muito marcada, como já foi referido, por uma abordagem mecanicista e por um pensamento “reducionista”. Pressupõe

que é possível uma determinação linear entre causas e efeitos, que é possível planear com certeza, numa lógica de “comando e controle”, que todos os resultados gerados são os esperados e que o que resulta num contexto pode também resultar noutro, numa transferência translacional. Baseia-se no pressuposto, próprio de abordagens analíticas, que, separando as componentes de um sistema em unidades pequenas, que possam ser geridas e compreendidas individualmente, se alcançaria a compreensão do todo, pela soma da compreensão dessas partes (Chapman, 2004).

Esta abordagem radica na história de sucesso do método científico, com contributos iniciais muito relevantes de Descartes e de Newton, sendo que o primeiro nos propõe dissecar um problema por partes e resolvê-lo numa lógica sequencial, para que no final seja possível entender o todo, definindo a partir daí leis científicas, que permitem previsibilidade e certeza (Morin, 2008).

Na Sociologia das Organizações evidencia-se também esta visão “científica” que influenciou correntes muito significativas como o *taylorismo*, na divisão científica do trabalho, ou como a burocracia *weberiana*, temas que abordaremos mais adiante.

No entanto, a definição e caracterização de um problema social complexo, como anteriormente referido, estão profundamente condicionadas pela dinâmica social de cada contexto. Por isso, importa introduzir, neste enquadramento teórico, uma brevíssima abordagem à Teoria do Sistema Social e à Teoria da Complexidade.

Desde logo, há que tentar fixar o conceito de “sistema” que pode ser entendido como “uma dada forma de apreensão do real, cuja característica nuclear é a atenção votada às relações entre as partes constitutivas de uma dada totalidade” (Silva, 1973: 231).

Vandenbroeck (2014) sublinha o contributo de ideias vindas da neurociência, biologia e matemática, dando, assim, um carácter interdisciplinar e destaca como especificidade o

foco em compreender “a forma como uma entidade (um organismo, uma organização) preserva a sua integridade num meio ambiente em mudança” (idem: 42), bem como a forma como os subsistemas que constituem um sistema interagem entre si, em relações de causa e efeito entre múltiplos fatores.

Classicamente, os sistemas dividem-se em fechados e abertos, consoante estão isolados do seu meio ou a ele são permeáveis. Para este trabalho tem particular importância a atenção aos sistemas abertos e neles devem ser consideradas três propriedades: a interdependência, a totalidade e a sinergia (Ferreira et al, 2011).

2.2.1. O sistema social nos clássicos

O estudo da Sociologia foi revelando uma plêiade de grandes autores que refletiram sobre a perspectiva sistémica da sociedade e a sua complexidade, entre os quais se destacam Auguste Comte, Herbert Spencer, Karl Marx, Max Weber, Émile Durkheim, Vilfredo Pareto, aos quais se deve juntar, em lugar de destaque, Talcott Parsons. Aqueles autores desenvolveram o seu trabalho como resposta à crescente complexificação da sociedade ocidental e fizeram-no numa perspectiva sistémica: por exemplo, Marx estudou, entre outros temas, os sistemas económicos na Europa e os seus efeitos na estruturação das classes e Durkheim, os sistemas culturais. Comte debruçou-se sobre as fases de evolução que cada sociedade enquanto sistema percorre e Weber deu a sua contribuição, nomeadamente através do papel da burocracia na gestão da complexidade social (Castellani & Hafferty, 2009).

Não é objetivo desta revisão da literatura fazer uma revisitação aprofundada do contributo destes autores clássicos para a Teoria dos Sistemas. Trazemo-los tão-somente como uma

breve referência, para que não se ignore o contributo fundamental que deram para a compreensão dos sistemas.

Para além dos autores citados e, antes deles, há um nome essencial, vindo de outra área científica que não a Sociologia, para perceber o desenvolvimento da Teoria Geral dos Sistemas: o biólogo Von Bertalanffy. É do seu trabalho que decorre uma transição entre um olhar da ciência para a realidade como se de unidades independentes se tratasse, para uma outra abordagem capaz de apontar para a interação e a interdependência de diferentes partes de um sistema (Ferreira et al, 2011). Bertalanffy recupera a intuição de Aristóteles, em que “o todo é maior que a soma das partes” e sublinha, em nota histórica, a transição da visão aristotélica para a perspetiva matemático-positivista de Galileu, nos séculos XVI e XVII, que encaminhou a ciência para a compreensão e resolução da complexidade através da fragmentação em partes cada vez menores até que fosse possível compreendê-las (Bertalanffy, 1972: 410). O autor recorda a sua afirmação, no final dos anos 20:

“Desde que se assumiu que a característica fundamental de um ser vivo é a sua organização, a investigação habitual das partes isoladas e processos não conseguiu dar uma explicação completa sobre os fenómenos vitais. Não nos dava informação sobre a coordenação das partes e dos processos”.

É a partir daqui que surge, e depois se desenvolve sobretudo nos anos pós-IIª Guerra Mundial, a “Teoria Geral dos Sistemas”, nomeadamente com a “Ciência dos Sistemas”, aplicada a várias áreas da ciência, como a física, a biologia, a psicologia ou as ciências sociais. A sua proposta de definição de um sistema é “um conjunto de elementos em inter-relação entre eles e com o ambiente” (idem: 417).

Um dos autores clássicos que desenvolveu trabalho mais relevante sobre o sistema social foi Talcott Parsons, na Universidade de Harvard, no Departamento de Relações Sociais.

Criador da escola “estrutural-funcionalista”, este procurou inicialmente integrar perspectivas de Pareto, Durkheim e, sobretudo, Weber (que traduziu para inglês), na sua obra “A Estrutura da Ação Social”, de 1937. Deter-nos-emos mais, no entanto, na sua obra “O Sistema Social”, que é mais importante para este enquadramento. Define “sistema social”, logo nas primeiras páginas, como:

“(...) uma pluralidade de atores individuais que interagem entre si, numa situação que tem, pelo menos, um aspeto físico ou de meio ambiente, atores motivados por uma tendência a obter um nível ótimo de gratificação e cujas relações com as suas situações - incluindo com os demais atores - estão mediadas e definidas por um sistema de símbolos culturalmente estruturados e partilhados.” (Parsons, 1951: 3).

Na sua análise, este autor coloca o sistema social em relação com outras duas dimensões: a personalidade dos atores individuais e o sistema cultural, constituindo este triângulo o sistema total de ação social. É muito relevante a ênfase que coloca na dimensão da interação - “o sistema é uma rede de interações” (ibidem: 15) - como traço identitário do sistema social. Para a análise que adiante se fará dos sistemas complexos é um contributo importante, pois é a relevância, a intensidade e a imprevisibilidade das interações que tornam um sistema verdadeiramente complexo.

Para Parsons (1951) uma sociedade é um sistema social que cumpre os requisitos funcionais para uma persistência prolongada, reproduzindo-se ao longo de gerações. Já uma instituição é um complexo de integrações de funções institucionalizadas que têm uma significação estrutural no sistema social em questão.

Nesta breve revisão importa também sublinhar o papel de Spencer, um dos primeiros autores a agendar o tema do darwinismo social. As sociedades são entendidas de uma forma similar aos organismos vivos, no seu crescimento, diferenciação e integração, de

modelos mais simples até modelos mais sofisticados, os primeiros marcados pela homogeneidade e os últimos pela heterogeneidade. Para ele, os sistemas abertos aparecem correlacionados com a capacidade de adaptação, reação e seleção (Ferreira et al, 2011). Esta visão sistémica foi-se sofisticando ao longo das últimas décadas e procura hoje evitar uma leitura da complexidade do sistema social, a partir de alguns dos conceitos das ciências naturais, mostrando reservas, por exemplo, quanto à aplicação linear de conceitos como o evolucionismo, equilíbrio ou homeostase.

2.2.2. Teorias da complexidade e sistemas complexos

Partindo desta visão da “Teoria Geral dos Sistemas”, foca-se agora especificamente a teoria da complexidade e os sistemas complexos.

O desenvolvimento de uma abordagem consistente à complexidade no âmbito das ciências sociais tem contributos prévios, como já se referiu, de outras áreas da ciência (Física, Química, Biologia...), tendo na galeria dos Prémios Nobel duas figuras que trabalharam esta temática, nomeadamente Gell-Mann, laureado em 1969 e Prigogine, laureado em 1977.

Segundo Misoczky (2003: 8) *“a teoria da complexidade apresenta-se como um movimento transdisciplinar que tentaria restabelecer a unidade no estudo da natureza e dos seres humanos, que se teria perdido com a divisão compartimentada decorrente do cartesianismo”*. Situa as suas raízes teóricas na Teoria dos Sistemas, mas acrescenta-lhe a cibernética, a autopoiese e contributos da física, nomeadamente da Teoria do Caos e a dos Sistemas Dinâmicos.

Cilliers (2004) caracteriza os sistemas complexos como contendo um largo número de elementos em interação, enquanto condição necessária, mas não suficiente. A condição

que lhes dá complexidade é a interação dinâmica, rica, imprevisível e que lhe confere um carácter não-linear. Esta característica é uma pré-condição para a complexidade e faz com que não haja uma correspondência entre a dimensão das causas e dos efeitos, podendo haver efeitos paradoxais em que pequenas causas têm grandes impactos e vice-versa. Este autor sublinha ainda a existência de ciclos entre causas/efeitos, em fenómenos de retroação (quer positivos, quer negativos) e situa sempre os sistemas complexos como sistemas abertos, defendendo que sistemas fechados não são sistemas complexos. De igual forma, chama a atenção para a dimensão do tempo, que faz privilegiar a análise do processo face ao foco no momento, o que quer dizer que não se compreende a complexidade por “fotogramas” isolados. Cilliers chama ainda atenção para o facto de que cada elemento do sistema ignora o comportamento do sistema como um todo, respondendo só à informação de proximidade. Finalmente, faz a distinção, também usada por outros autores (e.g. Roberts, 2000) entre sistema complexo e complicado. Neste segundo cenário, o sistema é também constituído por muitos elementos, mas é um sistema fechado, com interações lineares.

Morin dá também contributos para a compreensão da complexidade e abordamos aqui a sua perspetiva a partir da sua obra “Introdução ao Pensamento Complexo” (Morin, 2008). Na sua visão começa por reforçar a crítica de muitos dos autores já referidos na Teoria Geral dos Sistemas, em que se sinaliza que o “paradigma da simplificação”, estruturado segundo os princípios da disjunção, da redução e da abstração, que limita a capacidade de entender o conjunto.

Caracteriza a complexidade como “um tecido de constituintes heterogéneos inseparavelmente associados (...). É o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomenal.” (idem: 20)

e, mais adiante, acrescenta ainda que “a complexidade é, à primeira vista, um fenómeno quantitativo, a extrema quantidade de interações e de interferências entre um número muito grande de unidade. Porém não é só isso. Compreende também incertezas, indeterminações, fenómenos aleatórios. A complexidade num certo sentido tem sempre contacto com o acaso.” (idem: 51).

Reconhece que o pensamento complexo é difícil, sobretudo devido à incerteza, à contradição e, mesmo, à confusão que os fenómenos complexos apresentam, no seu “jogo infinito de interações e retroações”. Segundo Morin, “a consciência da complexidade faz-nos compreender que não poderemos nunca escapar à incerteza e que não poderemos nunca ter um saber total.” (idem: 100). Em contraposição ao paradigma da simplificação, defende que o pensamento complexo deve integrar os princípios da distinção, da conjunção e da implicação.

Os sistemas abertos, a que já nos referimos, são o espaço por excelência, da complexidade, marcados pela dinâmica entre equilíbrio e desequilíbrio à procura da estabilidade e neles a relação com o meio é vital, sendo impossível compreendê-los se se ignorar essa dimensão.

Para a compreensão do pensamento de Morin, é importante ter em conta a organização que nos propõe dos três princípios da complexidade:

- a) Princípio dialógico - em que se agregam, simultaneamente, dois termos ao mesmo tempo complementares e antagónicos (e.g. razão e emoção).
- b) Princípio recursivo - em rutura com a lógica unidirecional “causa/efeito”, sublinha a dimensão circular em que causas são também consequências, ou em que os indivíduos produzem a sociedade e esta produz os indivíduos.
- c) Princípio hologramático - em que as partes estão no todo e o todo nas partes.

Finalmente, salienta-se do contributo deste autor para a compreensão da complexidade, o pressuposto que a ação é complexa e obriga a lidar com o imprevisto, com o acaso, com a iniciativa e a decisão e com a consciência dos desvios e transformações (idem: 118), o que implica consequências relevantes, como adiante se apresentará, das quais se antecipa já a adaptação e a integração.

Continuando a revisão do conceito de sistemas complexos, encontramos como a definição mais simples de sistemas complexos, a de múltiplos agentes em múltiplas interações (Hartzog, 2004), pelo que o efeito da retroação (*feedback*) e da interação universal de todas as componentes entre si e com elementos externos ao sistema (em sistemas abertos), introduzem incerteza e imprevisibilidade.

Este mecanismo de retroação, positiva ou negativa, que se renova sucessivamente, é essencial para perceber um sistema. Na compreensão dos fenómenos de retroação, há que considerar a retroação positiva que reforça o fenómeno, numa espiral crescente e, no lado oposto, a retroação negativa, em que esta reduz o efeito. Assim, a análise isolada das componentes de um sistema, como anteriormente se disse, ignora a dimensão fundamental da interação entre elas, o que gera obrigatoriamente uma leitura errada ou, no mínimo, incompleta. Esta é uma das razões pela qual o método científico convencional lida mal com os problemas complexos, sendo necessária mais do que uma simples aposta na investigação interdisciplinar - importante, mas insuficiente - uma verdadeira reinvenção do método científico (Batie & Schweikhardt, 2010).

Esta visão traz consequências importantes para a ação. Guerra (2006) defende que, num contexto complexo, “se deve deslocar a atenção, do paradigma da «resolução dos problemas» (*problem solving*) para a atenção aos problemas dos processos de interação múltipla (...) aceitando que os problemas são uma «construção social» permanente

(*problem setting*) num contexto complexo, de grande incerteza, cuja «orientação» pertence a um coletivo de atores em interação.” (Guerra, 2006: 9).

Por que se tornou mais complexo o sistema social?

A crescente complexificação do sistema social ocorre em consequência do efeito convergente de várias mudanças.

Parece óbvio haver uma correlação positiva entre o crescimento do número de intervenientes e de interações diferentes e imprevisíveis, com o aumento da complexidade de um sistema (Cilliers, 2004). Aqui reside a essência da complexidade crescente das últimas décadas. Desde logo, o impacto das tecnologias de informação e comunicação, com a sua dimensão de rede conectiva permanente e tendencialmente universal, aumentou exponencialmente as interações e, através delas, a complexidade (Klijn, 2008). O movimento imparável iniciado com a digitalização da informação e, sobretudo, com a internet, a que se somaram as comunicações móveis, os dispositivos pessoais de comunicação e processamento de informação (computadores, telefones inteligentes, ...), a capacidade de armazenamento de informação e a rede de comunicação por satélite e por fibra ótica, entre outros, induziu um nível de complexidade crescente. Vivemos uma dinâmica da sociedade de “contacto perpétuo”, com todas as consequências daí decorrentes (Hartzog, 2004). Se é verdade que todas estas ferramentas nos permitiram conhecer mais e, em alguns casos, resolver melhor problemas que antes se mostravam muito resistentes a uma solução, ao mesmo tempo constitui uma espiral caótica.

Axelrod (1999: 26) tem uma afirmação muito expressiva quanto a esta correlação:

“A redução dos custos de propagação e de armazenamento aumentou as possibilidades para os efeitos da interação. A revolução da informação transformou-se na revolução da complexidade”.

Por outro lado, a globalização e o “achatamento” mundial (Friedman, 2006) - com resultados muito menos positivos do que o autor desta expressão imaginava - provocaram, entre outros efeitos, uma diluição de fronteiras entre o nacional e o global, com a afirmação da interdependência a uma escala nunca antes vista. Este sistema densamente interconectado, em que decisões e ações locais podem ter impacto global e vice-versa, reforça o aumento da complexidade e reforça a necessidade de uma compreensão sistémica da realidade (Allen et al, 2013). A mobilidade humana crescente, com a afirmação de sociedades multiculturais e com grande diversidade étnica e religiosa, coloca importantes desafios neste eixo.

No campo da prestação de serviços públicos, são também evidentes os sinais do incremento da complexidade (Haynes, 2015b). Desde logo, a diversificação crescente das partes interessadas e dos responsáveis, que envolve não só o Estado, mas também as organizações da sociedade civil e mesmo as empresas, em algumas missões anteriormente desempenhadas exclusivamente pelo Estado, aumentou a complexidade, quer pelo envolvimento de um número superior de intervenientes, quer pelas culturas organizacionais diferentes de que são portadores. Mas a complexidade decorre também de os Estados terem aumentado significativamente o seu campo de ação, em particular na esfera social, promovendo crescentemente a intervenção em temas que no passado eram descurados ou objeto de ação particular (pobreza, apoio no desemprego, apoio na velhice, ...).

Um dos conceitos essenciais que entra em crise com esta visão dos serviços públicos enquanto sistemas complexos é a responsabilização de “quem no sistema é responsável pelo quê”. Ao invés de um sistema mecanicista em que é possível separar o contributo das partes e, dessa forma, isolar o erro e atribuir responsabilidades, numa perspetiva sistémica aberta, dadas as interações e interdependências, torna-se muito difícil definir exatamente um quadro de responsabilização das componentes do sistema. É mais uma das dificuldades das políticas e dos serviços públicos em lidar com a complexidade intrínseca e extrínseca em que se situam.

Os sistemas sociais humanos, refere Eppel (2008), são, pois, complexos, adaptativos, interdependentes, abertos e não-lineares.

2.2.3. Sistemas complexos adaptativos

Uma das características mais relevantes de alguns sistemas complexos é a sua capacidade de adaptação, reagindo a mudanças significativas no contexto, através de alterações que lhe permitem manter a sua integridade (Chapman, 2004). Este autor sublinha que esta capacidade de resiliência é o que permite que as organizações (que, na sua opinião, são sistemas complexos adaptativos) sobrevivam a muitas mudanças que vão ocorrendo.

Os sistemas adaptativos são constituídos por agentes em interação, com um grau de liberdade na resposta à mudança, mas dentro de regras simples, que produzem respostas não pré-determinadas e não-lineares (Jones, 2003) ou, dito de outra forma, representam “um conjunto complexo de agentes semelhantes entre si que interagem de uma forma adaptativa” (Fromm, 2004: 11).

Holland (1992), um dos autores de referência nesta temática, sublinha que este número significativo de interações, envolvendo um elevado número de agentes, apresenta três

características: evolução, comportamento agregado e antecipação. Isto significa que são sistemas “aprendentes” em que a experiência de adaptação permite modificar o comportamento dos seus agentes (evolução) e tirar partido perante novos desafios da aprendizagem anterior (antecipação).

Na base do processo adaptativo está a permanente busca de equilíbrio. Cada vez que o sistema se afasta desse ponto, os seus mecanismos de retroação são acionados para procurar de novo o equilíbrio (homeostase). De certa forma, estes sistemas estão permanentemente a balancear entre a ordem e o caos, sendo que o excesso de ordem os leva a perder capacidade de adaptação, por cristalização, enquanto o deficit grave de ordem fará com que mergulhem no caos (Hartzog, 2004).

A compreensão dos sistemas complexos adaptativos implica ter em conta alguns conceitos relevantes. O primeiro é o de “emergência”, que se caracteriza por a soma e a interação de diferentes agentes serem capazes de produzir uma nova realidade, mais complexa e distinta dos agentes que a compõem. Exemplificando, em termos biológicos, temos emergência do cérebro, como resultado da soma e interação das células que o formam. Por oposição, o contrário de emergência é a dissipação.

Um outro conceito importante neste domínio é o de “autopoiese”, entendido como a capacidade de autoprodução que, aplicado aos seres vivos, os vê simultaneamente como produtores e produtos, porque produzem-se a si próprios continuamente, recorrendo a recursos à sua disposição, numa paradoxal realidade de autonomia e dependência (Varela et al, 1974).

Não menos relevante, é o conceito de auto-organização. Estes sistemas evidenciam uma capacidade de gerar “organização sem organizador” (Fromm, 2003: 8), em níveis crescentes de complexidade.

Para compreender melhor os sistemas complexos adaptativos, há que considerar as suas propriedades (Palmberg, 2009), conforme a Figura 10.



FIGURA 10 - As propriedades dos sistemas complexos adaptativos

Fonte: Adaptado de Palmberg (2009: 3)

A primeira característica que podemos verificar é que a estrutura é constituída por agentes interdependentes que só são compreensíveis no quadro do seu contexto. A segunda, aponta para a não-linearidade, já referida anteriormente, em que pequenas mudanças podem conduzir a grandes efeitos, sendo o inverso também verdadeiro (efeito paradoxal), não havendo correlação linear entre o efeito inicial e o resultado final. Como terceira propriedade, evidencia-se a adaptação, que permite a adequação a novas condições do ambiente e, como quarta característica, salienta-se a emergência, em que, como já se

referiu, se destaca que da soma das partes surge uma realidade nova, que extravasa essa simples soma. Uma outra propriedade dos sistemas adaptativos complexos é a auto-organização, que permite ultrapassar o caos. Acresce a estas propriedades o controlo distribuído em que, por oposição ao modelo hierárquico tradicional, a ordem se estabelece sem controlo central, bem como a sétima propriedade, que resulta da ação e reação dos agentes interdependentes, que é capaz de gerar cooperação e competição, e que se pode designar de co-construção. Finalmente, a última propriedade que se sinaliza é a imprevisibilidade.

Em linha com esta leitura, a mesma autora defende que, não sendo possível controlar ou prever com certeza o comportamento de um sistema complexo adaptativo, é possível geri-lo. Para tal, é necessário criar, entre outras estratégias, uma visão partilhada do futuro; ter algumas regras simples para lidar com a complexidade (o que não é sinónimo de simplificação); considerar que não há resistência, mas sim atração; aproveitar a diversidade e a tensão geradas pela complexidade como ativadoras de criatividade e inovação; fazer da experimentação e do modelo tentativa-erro a forma de aprender a lidar com a complexidade (Palmberg, 2009).

2.2.4. Complexidade e políticas públicas

A complexidade traz enormes desafios para a conceção de políticas públicas e para a organização dos serviços públicos que devem executar essas políticas, desde logo porque os sistemas complexos são auto-organizados e interdependentes, o que significa que cada indivíduo ou unidade interpreta, age ou reage adaptando-se à ação de outros e tendo a influência do seu entendimento do contexto, os recursos disponíveis e a interação nos sistemas. Esta interação, como os seus efeitos de retroação positiva ou negativa, faz com

que muitas vezes o efeito desejado não ocorra e que efeitos inesperados se manifestem (Eppel et al, 2011).

Estas características, entre outras, fazem com que o desenho e desenvolvimento de políticas públicas, no quadro de sistemas complexos, tenham um conjunto de condicionantes que importa reter e que estes autores sistematizam nos seguintes pontos:

1. Os sistemas complexos auto-organizam-se; por melhor que seja o planeamento, vão acontecer surpresas.
2. As fronteiras são abertas, fluidas e socialmente construídas.
3. O que se pode saber sobre sistemas complexos é sempre limitado.
4. O processo de políticas públicas em sistemas complexos é contínuo e o seu desenho e o desenvolvimento vão a par (e não sequencialmente, como nos processos lineares).
5. É necessária uma avaliação reflexiva e contínua, em tempo real.
6. A flexibilidade no desenho deve permitir que a adaptação a cada realidade local possa ocorrer.
7. A informação em sistemas complexos está fortemente distribuída e fragmentada.
8. A complexidade implica que não há uma solução única para cada problema.
9. A complexidade exige práticas de participação.

Poder-se-ia ainda acrescentar a esta abordagem de Eppel et al (2011) a relevância da inovação, pois estas características colocam também a necessidade de encontrar soluções desenhadas “à medida” para problemas complexos, o que constitui um importante impulso para a inovação social, verificando-se na literatura uma conexão crescente entre estes dois campos (problemas complexos e inovação). Se perante outros problemas

lineares a inovação é uma opção, nos problemas complexos é um constante desafio e um caminho incontornável (Bjørge & Røiseland, 2013; Goldsmith, 2010).

Também Haynes (2015a) aborda a temática dos serviços públicos enquanto sistemas complexos. Recorda que a aplicação da metodologia dos sistemas complexos à Administração e políticas públicas tem um paralelo com outras áreas científicas como a Meteorologia, cuja previsão rigorosa do tempo, a médio prazo, é impossível. Isto deve-se ao elevado nível de instabilidade e à retroação dinâmica com o sistema e contrasta com a alta previsibilidade de outras ciências, como a Física. Diz o autor que, tal como a Meteorologia, muitos dos sistemas humanos são extremamente difíceis de prever e controlar, dada a sua instabilidade e o dinamismo dos seus elementos.

O ambiente das políticas públicas, enquanto sistema complexo, “é imprevisível, instável e dinâmico. Isto cria dificuldades quando se implementa um controle tradicional de gestão, do topo para a base” (idem: 17). Da dinâmica resultante decorre da retroação, interação e relações, as organizações e os contextos políticos em que os gestores públicos e profissionais trabalham são particularmente desafiantes.

A OCDE (2009) deu igualmente atenção ao contributo que a ciência da complexidade e abordagem aos sistemas complexos pode oferecer às políticas públicas. Sugere, por exemplo, que várias das ferramentas e técnicas utilizadas na ciência da complexidade podem ser úteis para o domínio das políticas públicas, como sejam os modelos multiagente, a análise de redes, exploração de dados, modelização por cenários, análises de sensibilidade e modelação dinâmica de sistemas. Refere-se também que da aplicação dos conceitos, das ferramentas e das técnicas da complexidade resultam algumas consequências relevantes que alteram o padrão tradicional do desenho e aplicação de políticas públicas:

1) Previsibilidade – a abordagem da complexidade permite identificar tendências e probabilidades, mais do que prever eventos específicos. Torna-se necessário que os decisores políticos aprendam a planear e a decidir em condições de incerteza e imprevisibilidade.

2) Controlo – nos sistemas lineares, o controlo decorre da identificação de relações de causa-efeito e da intervenção junto das causas, para condicionar os efeitos. Quando não há essa relação linear causa-efeito, como acontece nos sistemas complexos, os decisores necessitam de investir mais na influência que no “comando-controlo”.

3) Comunicação – comunicar e explicar realidades complexas não se afigura fácil, pelo que se torna um exercício exigente, mas indispensável.

Mas a complexidade coloca desafios não só às políticas públicas, mas também aos serviços públicos. Desde logo, em si mesmo, a Administração Pública interage com esta complexidade. Corte-Real (2015) sublinha que “todas as questões de soberania, segurança, território, relações internacionais e defesa exigem dos atores públicos um exercício de governação transversal e integrada. Neste aspeto, o Estado ganha competitiva e comparativamente a outras organizações, designadamente por ter uma experiência de séculos” (idem: 41). Na agenda de mudança que propõe para que as administrações públicas possam enfrentar a complexidade, identifica a globalização e internacionalização como maiores fontes de desafios. Aqui, segundo a autora, o Estado tem um papel fundamental. Para que tal possa acontecer com eficácia, “é necessário fomentar e desenvolver um modelo de governação em rede exigindo-se corresponsabilização 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.” (idem: 48).

Esta lente teórica da complexidade pode ainda focar mais, indo ao referencial teórico dos sistemas complexos adaptativos. Este é usado para refletir sobre Sistemas de Serviço Público - SSP por Rhodes e MacKechnie (2003) que os caracteriza como “múltiplas organizações empenhadas no fornecimento de um conjunto específico de bens e serviços com valor para a maioria dos cidadãos-consumidores”. Apesar dos autores referirem as limitações e críticas existentes quanto a esta abordagem teórica aplicada ao serviço público, sublinham também a importância da sua aplicação à área social dos SSP, nomeadamente saúde, educação e serviços sociais, domínios em que se situam problemas sociais complexos. Na sua abordagem, consideram como agentes-chave do SSP, iniciativas organizadas que podem ser de curta duração (transação entre consumidores e provedores de serviços) ou de longa duração, como uma agência governamental. Os indivíduos, quando parte das iniciativas, são considerados agentes dentro do sistema organizacional. Consideram também seis características essenciais a ter em conta: modelo organizacional, proposta de valor, uso da tecnologia, dimensão e idade, recursos e processos de geração de conhecimento.

Deve ainda referir-se que, apesar de constituir um campo distinto da esfera dos serviços públicos, no contexto empresarial também são válidos alguns dos desafios enunciados, na metáfora dos sistemas complexos adaptativos, em torno da autonomia no trabalho que geraria maior capacidade adaptativa:

“A autonomia no trabalho como um espaço de decisão e intervenção nos processos de trabalho, abrangendo também a possibilidade de autocontrolo e autoavaliação,

e ainda, a participação na organização e no funcionamento da empresa, bem como a oportunidade de influenciar as decisões sobre mudanças na organização do trabalho e nas condições de trabalho em geral” (Kovács, 2006: 42).

2.3. Principais modelos organizacionais de resposta a problemas sociais

2.3.1. De hierarquia - A burocracia.

Ao longo de todo o século XX, a discussão sobre modelos de organização do Estado para cumprir todas as suas missões - que se foram multiplicando e diversificando - foi permanente. Nesse contexto, ninguém como Weber teve um impacto tão marcante e duradouro na reflexão e concetualização das teorias das organizações, nomeadamente do Estado, com a sua visão do tipo ideal de organização formal, que nos deixou como herança maior (Massey, 2011). Durante quase um século, a sua visão moldou o Estado moderno, mas também as empresas e outras organizações, ainda que fosse já depois da sua morte que a burocracia alcançou o seu maior impacto.

O tipo ideal weberiano, quando aplicado ao Estado, está estreitamente ligado ao conceito de “um aparelho constitucional necessário para o bom funcionamento de uma democracia liberal” (Massey, 2011: 8). Weber (1978 [1922]) defendia que a burocracia só se encontra plenamente desenvolvida em comunidades políticas e eclesiásticas do Estado moderno representando o meio pelo qual se transforma a ação social em ação racional organizada. O seu desenvolvimento acompanha a “democracia de massas”, que se torna mais complexa, em contraste com o autogoverno de pequenas comunidades homogéneas pressionado pelo princípio de igualdade perante a lei, o que não é compatível com um modelo de decisão casuística. Por isso, para Weber, burocracia e democracia andam de mãos dadas.

2.3.1.1. Os princípios da burocracia, segundo Weber

No capítulo XI da sua obra *Economia e Sociedade* (Weber, 1978 [1922]), define as características da burocracia moderna. Começa por sublinhar o princípio da existência de áreas jurisdicionais, que são organizadas por regras, sejam elas leis ou regulamentos administrativos. Isso implica que as atividades regulares de uma estrutura burocrática estejam atribuídas como deveres formais e oficiais; que a autoridade que é dada a quem dirige a estrutura, para o cumprimento desses deveres e está atribuída de uma forma estável, sendo delimitada no que se refere à sua capacidade coerciva. Finalmente, para o cumprimento regular e continuado desses deveres pressupõe-se uma orientação metódica. Uma outra dimensão que Weber escolhe para definir a burocracia moderna é, naturalmente, a existência do princípio da hierarquia, com distintos níveis de coordenação, de subordinação e de reporte, mas acrescenta-lhe, com carácter regular, a existência de canais de apelo.

Nestes dois primeiros princípios, radica um dos fundamentos para a constituição de “silos”: área jurisdicional e hierarquia, a que se somará a especialização, que mais adiante enunciaremos.

Em terceiro lugar, vem o princípio da hegemonia da comunicação escrita, que circula e que se preserva. Essa comunicação escrita deve ser abrangente e clara.

Na descrição original da burocracia moderna, o seu fundador sublinha o princípio da separação do espaço de trabalho (escritório) da casa particular e esclarece que os recursos públicos financeiros e instrumentais não pertencem ao património particular do funcionário, separando assim claramente a esfera da atividade profissional da esfera da vida pessoal.

Como princípios seguintes, enunciam-se as regras da especialização e da ocupação a tempo inteiro dos funcionários, mas em que as pessoas se adaptam à estrutura e não a estrutura às pessoas. Estes funcionários são remunerados regularmente consoante a sua função e devem ser avaliados por critérios de mérito. Dependem sempre de um superior hierárquico e estão dentro de uma “carreira” profissional. Estes fundamentos confluem com o princípio do carácter racional e da divisão do trabalho, em que está muito claro qual a função e a responsabilidade de cada elo da cadeia burocrática.

Finalmente, Weber (1978) define a burocracia moderna como um território de regras gerais: conhecidas, enunciadas, aprendidas, respeitadas e executadas. Estas regras são definidas em abstrato, sem estar relacionadas com um caso concreto e devem ter aplicação universal, gerando procedimentos estandardizados e previsíveis. Esta disciplina reduziria a margem de liberdade do funcionário, nomeadamente de eventuais abusos, em função da desejada proteção do cidadão.

Destes princípios resulta que a burocracia moderna tem impacto nas estruturas, nos procedimentos e nas pessoas e tem como principal consequência a previsibilidade do seu funcionamento, tendo em vista a máxima eficiência.

A propósito desta dimensão, Gajdushek (2003) chamava a atenção para eventuais erros na interpretação da racionalidade burocrática como simples sinónimo de eficiência, devendo, na sua perspetiva, ser valorizada a importância da burocracia como fator de redução da incerteza, quer nos procedimentos internos, quer nos resultados finais.

Esta visão, que hoje nos parece datada e banal, correspondeu a um enorme salto face a modelos anteriores, representando uma vanguarda associada quer à democracia, quer ao capitalismo mais desenvolvido. Não é por isso desajustado que Weber (1978) lhe tenha atribuído uma superioridade técnica face a outros modelos, nomeadamente a

administração carismática, fazendo o paralelo entre o salto proporcionado da não-mecanização para a mecanização. Entre os seus pontos fortes, enuncia a “velocidade, a precisão, a desambiguação, conhecimento dos *dossiers*, continuidade, discricção, unidade, subordinação estrita, redução de fricções e de custos materiais e humanos”. Esta superioridade técnica pode resultar da construção da burocracia moderna ser um misto de observação, de razão e de “imaginação estruturada” (Barberis, 2011: 14). Conduziu o seu fundador à convicção que podia ter gerado um “tipo ideal”, atribuindo-lhe ainda uma hegemonia em que “desde que a burocracia tenha um carácter “racional”, com regras, equilíbrio entre meios e fins bem como objetividade fatual continuará a contribuir para destruir estruturas de dominação não racionais” (Weber, 1978 [1922]: 1002).

2.3.1.2. As limitações, disfunções e visões complementares da burocracia.

Como regra, não há modelos perfeitos. A burocracia não é exceção. É bom ter presente que o próprio Weber a situou como “tipo ideal”, provavelmente com a consciência dos riscos da aplicação imperfeita do modelo. Sem surpresa, nenhuma organização ou Estado burocrático atingiu alguma vez este “ideal” (Barberis, 2011; Robbins, 1990).

A crítica à hegemonia da racionalidade burocrática e o desenvolvimento de alternativas constituiu um referencial para o aparecimento, na segunda metade do século XX, de inúmeras teorias das organizações.

Dos primeiros autores a focar as disfunções da burocracia destaca-se Merton. Desenvolve uma perspectiva muito centrada nas fragilidades dos burocratas, na sua rigidez, “auto-centragem” e espírito de corpo, com a consequente proteção intragrupo, face aos cidadãos (Merton, 1970).

Esse medo e proteção corporativa, nasce da perversão do significado da “disciplina” no contexto burocrático, como sublinha Merton:

“A estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o funcionário para que ele seja metódico, prudente e disciplinado (...). Daí decorre a importância fundamental da disciplina (...). A disciplina só pode ser eficiente se os padrões ideais forem apoiados por fortes sentimentos de limitação da autoridade e da competência de cada um e a metódica execução das atividades de rotina. (...) A obediência às regras habitualmente concebida como um meio transforma-se num fim.” (Merton, 1970: 275).

Em consequência desta hipertrofia e distorção do sentido de disciplina, o cumprimento da função da instituição fica em causa, bloqueado pelo “formalismo” ou “tecnicismo” dos funcionários (idem: 277). Merton aponta também a disfunção da despersonalização das relações levando a que “o tratamento impessoal dos assuntos que, por vezes, são de grande significação pessoal para o cidadão, origina a acusação de “arrogância” e “insolência” do burocrata” (idem: 279).

Crozier e Friedberg (1977), pelo seu lado, desenvolvem o conceito do “sistema de ação concreto”, em que evidenciam que os funcionários de uma organização burocrática não são neutros, têm vontade própria e estratégias pessoais que interferem com a racionalidade burocrática e que exigem ajustamentos permanentes (Bernoux, 1985). Numa outra dimensão, Crozier (1961) mostra o paradoxo de como o círculo vicioso da burocracia a reforça progressivamente.

O papel dos funcionários é, assim, uma das chaves para entrar no cerne da burocracia. Um dos seus pressupostos para o modelo ideal ter expressão máxima é o princípio da “desumanização”, segundo o qual o burocrata deveria conseguir eliminar completamente

da sua ação, o amor, o ódio e todos os elementos emocionais, pessoais e irracionais (Weber, 1978 [1922]). Acresce ainda o carácter impessoal das relações, em que o poder não é da pessoa, mas do cargo que ocupa, ou ainda que o dever de obediência decorre simplesmente da relação despersonalizada com o seu superior, quem quer que ele seja.

Esta *robotização* é talvez uma das maiores fragilidades na expectativa que coloca no seu modelo, quanto à possibilidade de um comportamento humano puramente racional e economicista. A “Escola de Relações Humanas”, impulsionada por Elton Mayo, nomeadamente com a experiência de Hawthorne - Western Electric (1927-1932) virá a contestar a burocracia weberiana sobretudo por isto, dando à complexidade do fator humano e à interação social um peso muito maior, sublinhando a importância da “organização” informal que existe dentro de qualquer organização e cuja dinâmica escapa aos princípios da estrita racionalidade (Bernoux, 1985; Kennedy, 1993).

O estudo da dimensão sistémica das organizações veio também a ter um impacto significativo na crítica à burocracia, que se olhava a si mesmo como um sistema fechado, em que o ambiente externo e as suas condicionantes eram praticamente ignoradas. Esta visão introduz a valorização da interação, interdependência e da autorregulação no funcionamento das organizações (Bernoux, 1985).

Na linha da abordagem sistémica, como já foi referido anteriormente, os trabalhos de Parsons são muito relevantes, lançando as bases para um olhar sobre as estruturas e as funções, com um acento tónico no desenvolvimento diferenciado, estrutural e funcional, que as sociedades modernas registam. Este autor é das figuras mais relevantes não só pelo seu contributo próprio, mas também pela ponte que faz com Max Weber, de quem foi discípulo e amigo.

A visão sistémica tem um outro marco importante com o contributo de autores como Emery e Trist, em torno da abordagem sociotécnica (Emery & Trist, 1960). À dimensão do sistema social, esta corrente acrescenta como fator relevante, o sistema técnico, em que a tecnologia passa a assumir um papel fundamental que condiciona ou define o funcionamento da organização. É um novo dado complementar que a burocracia não havia considerado.

Indo mais além no impacto que a diversidade e imprevisibilidade do ambiente externo introduziu na interpretação da concetualização das organizações, o modelo contingencial leva ao extremo o princípio da relatividade (Bilhim, 2006). A regra do “tudo depende” em que cada organização é um caso, assume uma abordagem radicalmente diferente. A distância que vai da previsibilidade e automatismo da burocracia clássica ao relativismo absoluto da Teoria Contingencial é enorme. Assume-se agora que as condicionantes externas são não só relevantes, mas mesmo decisivas na configuração das organizações. A visão “hiper-relativista” do modelo contingencial entra em crise nos anos 70 e abre espaço a novas abordagens influenciadas pelas formas construtivistas e pela crise do modelo racional. Surgem três correntes distintas: a ecológica, a institucional e a interpretativa (Ferreira et al, 2011). O conceito de “ator”, como fator decisivo na construção de uma organização arrasta consigo também a questão do poder que se torna central na análise estratégica.

Nesta abordagem cronológica dos principais marcos da Sociologia das Organizações, tendo como ponto de partida a burocracia clássica, deve também ser referida a obra de Mintzberg, que considera não só as estruturas simples, os diferentes tipos de burocracia (inicialmente Mecânica, depois Profissional), como desenvolve o então já conhecido

conceito da Adhocracia¹⁵ (Mintzberg, 2010), que é particularmente interessante no contexto do presente trabalho, pois representa, em alguns aspetos, uma ponte teórica com os conceitos da governação integrada, na sua dimensão adaptativa.

Os fundamentos da burocracia são contestados pela abordagem do isomorfismo organizacional, por autores como DiMaggio e Powell (1983) que, ao invés da explosão de diversidade organizacional apresentada por todas as abordagens sistémicas, em particular as contingenciais, mostra que, apesar da mudança e dos contextos diferentes, as organizações são muito similares, questionando os fundamentos desse “isomorfismo”. Encontram justificação nos mecanismos de estruturação, evidenciando que a institucionalização provoca homogeneidade através de mecanismos coercivos, miméticos ou normativos.

Outro contributo relevante na reflexão teórica neste domínio foi designado como a “Teoria da Dependência de Recursos” (Pfeffer & Salancik, 1978) em que se destaca a relevância da conquista de recursos externos, como determinante no desenho da organização.

Katz, já no final dos anos 70, sublinha as duas faces da moeda em que se valoriza a poupança que a burocracia permite face ao caos e à desorganização, bem como a unidade e conformidade. Mas, por outro lado, não ignora o grande desperdício de potencial humano, nomeadamente de inovação e criatividade, e os custos psicológicos para os seus membros (Katz & Kahn, 1978).

¹⁵ Que havia sido apresentado por Warren Bennis e Philip Slater (Bennis & Slater, 1968) no seu livro “The Temporary Society” e divulgado por Alvin Toffler (1970) no seu livro “Future Shock”.

2.3.1.3. A burocracia tem futuro?

Apesar do advento de todas as correntes críticas e alternativas à burocracia, de onde se destacam mais recentemente, a “nova gestão pública” e a “governação integrada”, a burocracia não está morta. Longe disso. Claro que há uma alteração radical de contexto, que não pode deixar de afetar a adequabilidade da burocracia moderna ao século XXI (Gajdyschek, 2003).

A segunda metade do século XX trouxe alterações sociais e económicas muito significativas, o que gerou novas vagas de modelos de “reforma do Estado”, como variações no discurso dominante:

TABELA III
MODELOS DE REFORMA DO ESTADO

Período	Características do discurso dominante
Meio dos anos 60 até final dos anos 70	Racionalidade, planeamento hierárquico e análise de custo/benefício. Ciência e especialização produzem progresso.
Final dos anos 70 até final dos anos 90	Nova Gestão Pública. Técnicas do setor privado para aumentar a eficiência. Ascensão da “melhor gestão” como solução para um leque alargado de problemas.
Final dos anos 90 até final dos anos 2000	Não há um modelo dominante. Vários conceitos-chave, incluindo governação, redes, parcerias, integração, transparência e confiança.

Fonte: Adaptado de Politt e Bouckaert (2011: 11)

Adler (2011) sublinha a ambivalência de algo que impõe alienação em troca de eficiência. Na sua perspetiva, a burocracia tem dimensões positivas e negativas. Pode ser um instrumento que permite organizar a cooperação em larga escala e, simultaneamente, uma arma coerciva para a exploração. Na visão positiva, sublinha que os princípios burocráticos facilitam a gestão da escala e complexidade organizacional, sendo que as rotinas constituem a essência da competência organizacional. Na negativa, Adler destaca a face disciplinar da burocracia, com inerentes custos humanos. Mas, mesmo perante esta ambivalência, o autor não tem dúvidas:

“A humanidade está condenada a aceitar os custos humanos da burocracia porque as sociedades modernas não podem viver sem os benefícios da racionalidade burocrática.” (Adler, 2011: 3).

Robbins (1990), tal como Adler, alinha argumentos válidos, quer para a sua extinção a prazo, quer para a sua perenidade no futuro próximo:

A burocracia vai morrer, porque...	A burocracia vai sobreviver porque...
• Há cada vez mais mudanças rápidas e inesperadas a que a burocracia não se consegue adaptar. • Crescimento em dimensão das organizações não é compatível com as regras burocráticas. • Aumento da diversidade.	• Funciona em muitos setores há muito tempo. • A seleção natural favorece a burocracia. • Os valores sociais não mudam, nomeadamente os de desejo de ordem e de regulamentação. • A turbulência ambiental é exagerada.

• Mudança no comportamento de gestão, com novos conceitos da complexidade dos seres humanos, do exercício do poder e de valores organizativos.	• Há a ascensão da burocracia profissional, mais sofisticada e adaptativa do que a burocracia mecânica de Weber. • A Burocracia mantém o controle.

Barberis (2011) identifica quatro forças de transformação que nos levarão a um período pós-burocrático: a procura de um controle político mais efetivo, o desejo de tornar as burocracias mais eficientes, com maior foco no resultado, o impacto da pós-modernidade e finalmente, as consequências da globalização.

Neste contexto, a pós-modernidade e a globalização, por exemplo, são dinâmicas que redesenham o mundo e que têm consequências evidentes nas condições de aplicação da burocracia. De um mundo moderno relativamente estável, estruturado, ordenado e regular passámos a um mundo pós-moderno instável, desestruturado, desordenado e irregular (Barberis, 2011), qualificativos a que Mallouf (2009) acrescenta “um mundo sem regras”. Alguns autores acham mesmo que é tempo de redescobrir a burocracia pois “embora não seja “a” forma de organizar a administração pública para todas as tarefas e todas as circunstâncias, a organização burocrática é parte de um repertório de soluções que podem coexistir nas sociedades contemporâneas (Olsen, 2005; Rhodes, 1994).

Na linha deste “revivalismo” da burocracia tem sido apresentado, como modelo alternativo à “nova gestão pública”, o conceito do Estado Neo-weberiano (Corte-Real 2015; Pollitt & Bouckaert, 2011), particularmente em países do Leste da Europa em que o legado comunista não desapareceu e nos quais se considera inexequível a NGP.

Este modelo contrapõe um Estado forte face ao Estado fraco da NGP, bem como a estabilidade face à flexibilidade e a regulação face à desregulação. Criticando a idealização feita em torno dos efeitos do mercado na gestão pública e a fragmentação provocada pela NGP, este modelo retoma a defesa da unidade do Estado e da diferenciação de valores subjacentes ao funcionamento do mercado versus do Estado, nomeadamente os valores democráticos face aos valores tecnocráticos (Randma-Liiv, 2008).

2.3.2. De mercado - “Nova gestão pública” (NGP)

2.3.2.1. Conceito

As referências (críticas) à NGP, quer na abordagem da governação integrada, quer na burocracia, com particular destaque para as propostas anteriormente referidas do Estado Neo-weberiano que surgem como resposta à NGP, levam-nos agora a rever o essencial sobre este conceito.

Nos Estados Unidos, o surgimento da obra *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming America*, de Osborne e Gaebler (1992), foi um marco importante na afirmação da NGP, inspirado pela visão de introduzir o espírito empresarial no setor público.

Esta revolução teve o seu epicentro nas universidades de Chicago e Virgínia e foi fortemente influenciada pela “Teoria da Escolha Pública” (Gruening, 2001: 1), focando-se no aumento da eficácia no setor público. A afirmação da NGP resulta, em grande medida, da crítica à burocracia clássica - Osborne fala da “bancarrota da burocracia” - nomeadamente na perspetiva referida por Gruening (2001), da sua tendência de acumular

tarefas e recursos, de ser excessivamente conservadora e de ter uma permanente incapacidade de cumprir determinadas tarefas.

Note-se, no entanto, que esta corrente já vinha do final dos anos 70 e dos anos 80, onde no Reino Unido, sob o consulado de Margaret Thatcher, se começou a afirmar, primeiro no terreno da ação política e só depois sob a forma de um modelo teórico estruturado. Mais tarde, a NGP alargou-se aos Estados Unidos, à Nova Zelândia e à Austrália (Lane, 2000).

Na sua abordagem, Osborne e Gaebler (1992) identificam os princípios da “governação empreendedora”, inspiradora da NGP:

1. Mais “leme que remo” (“steering rather than rowing”);
2. Dar um maior grau de controlo à comunidade;
3. Introduzir competição na prestação de serviços;
4. Maior foco nos resultados do que nos recursos;
5. Orientados mais pela missão do que pelas regras;
6. Oferecer escolhas aos clientes;
7. Foco na geração de receitas mais do que nas despesas;
8. Prevenir mais do que só resolver problemas;
9. Descentralizar autoridade;
10. Usar mecanismos de mercado.

Esta visão transforma a governação em “catalítica, competitiva, orientada pela missão, orientada para resultados, centrada nos clientes e empreendedora” (Osborne, 1993: 356). Neste “novo paradigma” (Osborne & Gaebler, 1992) reside ainda hoje o essencial da NGP.

É interessante, quando se regressa ao texto original da “reinvenção da governação”, perceber que há uma pureza inicial muito próxima da do “tipo ideal” de Weber. Estamos perante um outro modelo utópico, que se funcionasse plenamente poderia ter resultados interessantes. A abordagem de Osborne e Gaebler (1992) é, à primeira vista, entusiasmante, coerente e fundada em muitos exemplos concretos. A prática, no entanto, veio a invalidar muitas das suas teses iniciais.

Encontram-se, aliás, excertos que afastam a “reinvenção da governação” das visões mais liberais e gestionárias que lhe seguiram, como por exemplo:

“Primeiro, acredito profundamente na governação (...). Depois acreditamos que nenhuma sociedade civilizada pode funcionar efetivamente sem uma governação eficaz - algo que é muito raro nos dias de hoje (...). Nós acreditamos que as pessoas que trabalham na governação não são o problema, mas sim os sistemas em que trabalham (...). Acreditamos que nem o liberalismo tradicional, nem o conservadorismo tradicional têm muita relevância para os problemas que os nossos governos enfrentam atualmente. (...) finalmente acreditamos profundamente na equidade, nas oportunidades iguais para todos os americanos.” (Osborne & Gaebler, 1992: XVIII).

Mas, na verdade, o desenvolvimento da NGP veio a acrescentar um leque de novos conceitos transferidos da esfera da iniciativa privada para a pública. Hoje, a NGP está associada a conceitos como sejam cortes orçamentais, privatizações, separação produtor/fornecedor, contratação externa, utilizador-pagador, *vouchers*, competição, separação das funções políticas das administrativas, descentralização, medidas de desempenho e melhoria contínua, planeamento estratégico e mudança de estilos de

gestão, uso de tecnologias de informação, racionalização das estruturas administrativas, envolvimento e participação dos cidadãos (Drechsler, 2009; Gruening, 2001).

Uma das influências da NGP resulta do cruzamento com um novo afluente: a Escola Managerial ou managerialismo¹⁶, que defende a gestão como a melhor alternativa para a eficiência e sucesso social (Araújo, 2007; Head & Alford, 2008), na linha de que as estruturas públicas deveriam funcionar com os mesmos critérios das privadas e muito assentes na descentralização, desregulação e delegação de competências (Madureira & Rodrigues, 2006).

A NGP vem a ter grande acolhimento junto de instituições internacionais que se tornam arautos da sua defesa. FMI, Banco Mundial e OCDE são algumas das vozes que se passam a ouvir na sua defesa e promoção (Politt & Bouckaert, 2011).

A NGP, no entanto, não é homogénea, nem uniforme. Tem vários ângulos de análise e tipologias diferentes nas prioridades que impõe. Hood (1991) reflete essa diversidade, dividindo-a em sete “doutrinas” diferentes:

TABELA IV
DIFERENTES DOUTRINAS DA “NOVA GESTÃO PÚBLICA”

N.º	Doutrina	Conceito	Justificação típica
1	Gestão profissional interveniente no setor público.	Controle ativo e visível da organização por pessoas nomeadas pelo topo; “Livre para gerir”.	A responsabilização requer uma clara atribuição de responsabilidade pela ação; não sendo aceitável a difusão de poder.

¹⁶ Tradução usada para o conceito original em língua inglesa de “managerialism” por Madureira e Rodrigues (2006). Outros autores usam “Escola gestionária”.

2	<i>Standards</i> específicos e medidas de <i>performance</i> .	Definição de objetivos, alvos, indicadores de sucesso, preferivelmente expressos em termos numéricos, especialmente para serviços profissionais.	A responsabilização requer definição clara de objetivos; eficiência requer muita atenção aos objetivos.
3	Maior ênfase no controle dos resultados.	Alocação de recursos e recompensas ligadas a medidas de <i>performance</i> ; quebra da burocracia centralizada.	Necessidade de pressão sobre resultados mais do que sobre procedimentos.
4	Mudança para a desagregação das unidades do setor público.	Quebra das antigas unidades monolíticas; criação de unidades corporizadas em redor de produtos, operando de uma forma descentralizada e negociando umas com as outras.	Necessidade de criar unidades “geríveis”, separando fornecimento e produção, ganhando as vantagens da eficiência de usar fornecedores dentro ou fora do setor público.
5	Mudança para a maior competição no setor público.	Utilização de contratos e de concursos públicos.	A rivalidade é a chave para baixar custos e ter melhores <i>standards</i> .
6	Pressão para um estilo e prática de gestão privada.	Afastamento do estilo militar de “ética de serviço público”, maior flexibilidade na contratação e nos prémios, maior uso de técnicas de relações públicas.	Necessidade de utilização no setor público de ferramentas de gestão do setor privado com sucesso comprovado.

7	Pressão para uma grande disciplina e parcimónia na utilização de recursos.	Corte de custos diretos, aumento da disciplina laboral, resistência aos sindicatos.	Necessidade de verificar os pedidos de recursos e “fazer mais com menos”.

Fonte: Adaptado de Hood (1991: 4-5)

A NGP valoriza muito a contratualização, que usa abundantemente, como filosofia de relação entre instituições, associada a dois pressupostos: 1) a procura deve estar separada do fornecimento, e 2) deve haver competição nos fornecimentos, o que garantiria que estes acontecessem nas melhores condições para o cliente. Esta é mais uma evidência da transposição para o setor público de práticas tradicionais do privado (Lane, 2000: 307).

2.3.2.2. A crítica à NGP

Após alguns anos de aplicação, cresceram as críticas à NGP. Do entusiasmo inicial sobra pouco. O desapontamento com os resultados é a principal razão de abandono da NGP que se inicia na Nova Zelândia, alastrando-se a outros países que também tinham adotado a NGP (Christensen, 2015; Overeem & Tholen, 2011). Historicamente, esse período foi marcado por vários eventos - tsunamis, terrorismo, pandemias, crises financeiras e desastres ambientais - que “espalham o medo e levantaram a exigência de mais controle central e integração” (Christensen, 2015: 14).

Uma das críticas mais frequentes é o esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*) (Sullivan & Skelcher, 2002). Rhodes (1994) começa por sinalizar as perdas de competências do Estado quer ao nível supranacional (como por exemplo, para a União Europeia), quer ao nível interno, com a contratualização externa, a privatização, a redução da esfera de intervenção do Estado e a perda de funções dos departamentos

governamentais centrais e locais para formas alternativas de prestação de serviços (Agências). Da NGP critica especificamente o “empobrecimento do conceito de gestão” (ibidem: 144) e o facto de não reconhecer as tarefas, propósitos e condições diferenciadas na gestão do setor público, face ao privado. Daí decorre a fragmentação, a maior dificuldade de responsabilização, o declínio das capacidades centrais de coordenação e, mesmo, “catástrofes sociais” que são, na sua perspetiva, as quatro consequências negativas do esvaziamento do Estado.

Este efeito de fragmentação, produzido pela aplicação dos conceitos da NGP, torna-se particularmente grave na resposta a problemas complexos, pois aumenta a incapacidade de compreensão do todo e de ação holística sobre um dado problema complexo. Se somarmos o efeito do incentivo à competição pela obtenção de resultados estritamente relacionadas com cada agência, em que cada uma delas luta exclusivamente pelos objetivos que lhe dizem respeito, então percebe-se facilmente os seus efeitos perversos (Head & Alford, 2008; Karré et al, 2012).

Outros autores centram mais a sua crítica na dimensão ética, por exemplo, no facto de os três “E” da NGP (Economia, Eficiência e Eficácia) terem substituído os três “C” da administração tradicional (Conduta, Código de ética e Cultura) (Samier, 2005) ou que a eficiência não é tudo, sendo importante defender um leque alargado de valores na gestão pública, que estavam presentes na “ética burocrática” (Du Gay, 2000: IX).

Uma das perspetivas mais interessantes na crítica à NGP, é desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2007), através do conceito “Novo Serviço Público”, que coloca o acento tónico na ideia de que mais importante do que dirigir (*steer*) é servir (*serve*) – usa mesmo como provocação no seu subtítulo *Serving not Steering* face ao *Steering not Rowing*, de Osborne e Glaber (1992) – e que os destinatários desse serviço são “cidadãos” e não consumidores

ou clientes. Estes autores procuram recolocar no centro o conceito de “interesse público” e valorizar a cidadania, mais do que o empreendedorismo.

Não espanta, por tudo isto, que em alguns países da OCDE que fizeram reformas inspiradas pela NGP, estas tenham sido parcialmente desativadas ou novas formas de coordenação e integração tenham sido estabelecidas (Fenger & Bekkers, 2012). Em si mesmo, os efeitos colaterais criados pelas reformas da NGP (fragmentação, lacunas de coordenação e competição excessiva) colocam a necessidade de novos modelos de serviço público (Rhodes & MacKechnie, 2003).

Quando se olha para exemplos concretos, como a Nova Zelândia, a crise da NGP evidenciou-se no aumento da complexidade institucional e das políticas, expresso na existência de mais de 300 agências e 40 ministérios, fruto da segmentação, o que tem efeito negativo na capacidade de resolver problemas (Dunleavy et al, 2005). É o que Christensen e Lagreid (2004) chamam de “Estado fragmentado”, como consequência da NGP.

2.3.3. De redes - A Governação Integrada (GovInt)

2.3.3.1. Redes e Relações Interorganizacionais

2.3.3.1.1. Redes sociais e Relações Interorganizacionais (RIO)

Nesta brevíssima abordagem à temática das redes, não pode deixar de se abordar alguns marcos fundamentais. A *Sociedade em Rede* de Manuel Castells (1999) é um deles. Apesar de não estar focada especificamente no impacto na “governação em rede”, a obra contextualiza o “pano de fundo” de uma sociedade em profunda transformação, pelo efeito das redes e dos fluxos, que desenham uma nova Sociedade de Informação, com profundas transformações na economia, na sociedade e na cultura. Esta transformação

cria uma tensão entre a rede e o “eu”. Apesar da relevância de Castells, não é no seu contributo teórico que nos ancoramos para o presente trabalho.

Da sociedade em rede decorre a tendência crescente na aposta em parcerias e redes para alcançar resultados através de políticas públicas, bem como para proceder à prestação de serviços (Klijn, 2008).

Um dos contributos para esta abordagem decorre da Teoria da Rede Social (Williams & Sullivan, 2007). O conceito de “rede social” envolve a relação entre indivíduos/organizações e o padrão das suas interações, a partilha com qualquer outra tipologia de rede, a existência de nós e de ligações que os interligam. Esta perspetiva “é caracterizada por um interesse em relações recorrentes que ligam atores que constituem a estrutura do sistema social” (Kenis & Oerlemans, 2008: 289). Assim, o conceito mais importante no modelo das redes sociais é a relação entre atores (indivíduos ou instituições), tornando vital esta dimensão.

As componentes de uma rede incluem não só “atores” (também designados por “nós” ou “vértices”) e “ligações” (ou “relações”), como já referido, mas também “díades”, “redes egocêntricas”, “propriedades posicionais nas redes” e “propriedades estruturais das redes” (ibidem: 290).

Na rede identificam-se “grupos” (*clusters*) de indivíduos próximos entre si, em que a maioria se conhece entre si e “pontes”, constituídas entre uma pessoa de um “grupo” em contacto com outra de outro “grupo”, o que assume particular relevância se estes estão distantes, tornando-os próximos. Acresce igualmente o conceito de “limiar” que quando é ultrapassado, desencadeia um processo de “cascata” de interações através da rede (Hartzog, 2004).

A existência de uma rede pressupõe também a definição de uma fronteira, identificando o que está dentro e o que está fora da rede, os atores que a integram e os que lhe são estranhos. Esta realidade pode ser mais ou menos dinâmica, consoante as tipologias de redes, com uma fronteira que se redesenha permanentemente, com movimentos de expansão da rede, tornando atores não-locais em membros da rede ou perdendo nós da rede quando um ator se dissocia da rede.

A melhoria da coordenação interna e do fluxo de informação entre os membros da rede cria benefícios para a rede como um todo (Kenis & Oerlemans, 2008).

Vários autores deram contributos relevantes para esta teoria, entre os quais se destacam Stanley Milgram, com a sua abordagem em *Small World Problem* (Milgram, 1967: 61) e os “seis graus de separação”, bem como Mark Granovetter, com o contributo em torno da “força das ligações fracas” (Granovetter, 1973, 1983).

A correlação da organização em rede com a inovação é uma outra dimensão sublinhada na literatura, sendo correlacionada com a cooperação e a autonomia.

“A organização em rede pode constituir um espaço alargado para a inovação tecnológica e organizacional. Para que assim seja, é importante que funcione de acordo com a lógica da cooperação e autonomia ligadas a uma divisão equilibrada do trabalho entre as empresas que compõem a rede.” (Kovács, 2006: 48).

Na Teoria das Redes consideram-se, desde logo, os “jogos” e as “arenas” como conceitos estruturantes para analisar uma rede de políticas. Segundo Bueren et al (2003) “jogos de políticas” (*policy games*) são interações entre atores focados na influência da formulação do problema, das soluções e dos procedimentos tendo em vista uma abordagem de um problema específico. Já as “arenas” são espaços onde grupos específicos interagem sobre um assunto e fazem escolhas em aspetos específicos desse assunto. Os jogos de políticas

podem ocorrer numa ou em mais arenas, com um mais “*rounds*” e com impasses e avanços. De igual forma, numa arena pode ocorrer um ou mais jogos de políticas.

Finalmente, considera-se uma “rede de políticas” como a coleção de relações estáveis entre atores mutuamente dependentes que se desenvolve ao longo do tempo através de interações frequentes numa (ou em mais do que uma) arena.

Os problemas complexos, no campo da Teoria das Redes, são também analisados enquanto “jogos de políticas”, focando-se no grau de sucesso das partes interessadas na redução da incerteza própria da complexidade através da interação e da cooperação, bem como quais são os fatores contribuem ou bloqueiam esta dinâmica.

Os problemas complexos são gerados não só por lacunas no conhecimento científico (*incerteza cognitiva*), mas também por fatores estratégicos e institucionais (*incerteza estratégica e institucional*) (Bueren et al, 2003). Como consequência destas incertezas, as decisões para enfrentar problemas complexos só podem ser tomadas adequadamente através do reforço e intensificação das interações entre as partes interessadas. É neste contexto que se dá particular atenção à perspetiva teórica das relações interorganizacionais (RIO) e às redes delas decorrentes. A sua abordagem neste capítulo é essencial, pois assume-se como um campo teórico prioritário para a presente tese.

O campo de estudo das “relações interorganizacionais” (RIO), enquanto tal, é relativamente recente, com as primeiras referências no final dos anos 50 e coloca o seu foco nas propriedades e no padrão de relações entre organizações que prosseguem interesses comuns, mantendo, no entanto, a sua autonomia, a sua independência e outros interesses distintos para além dos que os unem (Cropper et al, 2008).

Em termos gerais, para compreensão de relações interorganizacionais é necessário ter em conta as dimensões e atributos das organizações, das suas relações (não-interativas ou

interativas e, neste caso, o seu conteúdo, mecanismos de governação e estrutura), dos contextos em que se desenvolvem e dos processos de desenvolvimento. Numa outra perspetiva, as RIO podem ser estudadas a partir de cinco eixos: as suas regras e formalização; os seus objetivos e atividades; os seus níveis de operação; os recursos envolvidos e a ameaça à autonomia organizacional de cada parte (Rogers & Whetten, 1982).

As relações das organizações com o seu ambiente, e dado que este é constituído por outras organizações, é sinónimo de relações interorganizacionais e determina que as organizações não devam ser vistas isoladamente, mas como membros de um conjunto de organizações, que constituem campos organizacionais (Lomi et al, 2008).

RIO e a teoria da dependência de recursos

A sua aparição começa por surgir associado à Teoria da Dependência de Recursos, que via nas RIO forma de suprir necessidades, por procura desses recursos junto de outras organizações (Klijn, 2008) e como forma de gerir incerteza ambiental (Kenis & Oerlemans, 2008).

Neste enquadramento teórico, assume-se que “há uma competição entre organizações por recursos escassos, entre os quais os financeiros e os de estatuto. Por isso, o poder é importante e a motivação para interagir é assimétrica, com uma ou mais das organizações a induzir ou forçar outras a colaborar, sendo o processo caracterizado pela negociação e conflito” (Williams & Sullivan, 2007: 24).

RIO e a Teoria dos Custos de Transação

As RIO podem ser olhadas a partir da “lente” da Teoria dos Custos de Transação (TCT), que procura explicar essas relações a partir da unidade básica de análise – a transação – que deve gerar ganhos, a partir de redes de interdependências. Estas só se organizam se os ganhos proporcionados pelas transações forem superiores ao seu custo, sendo que, em algumas ocasiões, os ganhos potenciais não se tornam reais, porque as partes não são capazes de organizar as transações a um custo suficientemente baixo, face ao ganho expectável (Hennart, 2008).

Como pressupostos da TCT estão dois atributos – a racionalidade limitada e o oportunismo – que dão origem aos custos de transação. O primeiro pressupõe que a natureza humana conduz a um comportamento racional, mas apenas de uma forma limitada e não absoluta, pois não consegue deter *à priori* toda a informação necessária para uma escolha plenamente racional. Já o oportunismo leva a que se escolha em função do interesse próprio em cada ocasião, independentemente da honestidade da decisão (Hennart, 2008: 342).

Dois autores deram contributos essenciais à TCT, nomeadamente Ronald Coese, considerado o criador desta corrente, com o seu artigo *The Nature of the Firm*, de 1937 e Olivier Williamson, este com a sua obra seminal *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, publicada em 1975. Este último, estrutura o seu argumento em torno da ideia de que a produção capitalista conhece duas formas de organização – mercados e hierarquias – com a dimensão da empresa condicionada pela possibilidade de ter menores custos de produção e de transação (Pessali, 1999). Williamson (1975) propõe um terceiro modelo – ficando assim mercados, hierarquias e híbridos – vocacionado para níveis intermédios de incerteza.

RIO e Teoria Crítica

A escola da Teoria Crítica, inspirada entre outros, por Marx, Horkheimer ou Habermas, tem uma visão mais cética quanto ao potencial das relações interorganizacionais, em particular no que se refere à colaboração. Ao contrário de outras visões, como a funcionalista, muito focada no contributo para maior eficácia e eficiência do que as RIO podem trazer, os críticos focam-se mais no reconhecimento da existência de interesses diferentes e no facto de que as relações de poder entre organizações não são simétricas, bem como procuram ter em conta a perspectiva de atores tendencialmente marginalizados (Lotia & Hardy, 2008).

A questão do poder, sobretudo nas suas assimetrias, está no centro da sua atenção sobre as RIO. Afirmam que é ingénuo considerar que a colaboração é sempre benéfica para todas as partes interessadas e que o que as motiva a colaborar não é o “bem maior”, mas sim os seus interesses particulares. Têm ainda a convicção de que a colaboração permite que algumas organizações adquiram maior poder e a partir daí possam influenciar os impactos a obter a partir do processo colaborativo, na defesa dos seus interesses. Ao invés, outras organizações podem ser submetidas, nesse contexto, ao poder dos mais fortes. Assim, a colaboração serviria para que algumas organizações protegessem os seus privilégios e promovessem os seus interesses, de uma forma mais ou menos oculta.

RIO e as perspetivas evolucionistas

Outra abordagem teórica decorre da perspetiva evolucionista, em que se atende à evolução das RIO como processos de mudança cumulativa das organizações relacionadas entre si, o que pressupõe uma particular atenção à dinâmica interorganizacional, em

mudanças “cegas” ou com intencionalidade (Lomi et al, 2008). Assim, as teorias evolucionistas das organizações são, na sua essência, teorias da mudança.

Estas são algumas evidências da literatura quanto ao olhar sobre as relações interorganizacionais a partir de várias lentes teóricas, que dá em alguma medida a expressão da sua importância. Mas dentro das relações interorganizacionais importa particularmente para este trabalho a perspectiva da colaboração.

No centro das RIO está, indubitavelmente, um *continuum* relacional que vai da simples troca de informação até níveis mais desenvolvidos de colaboração. Dada a relevância deste tema, importa aprofundar o que se entende por colaboração.

2.3.3.1.2. A colaboração no centro das RIO

A utilização do conceito “colaboração”, segundo Wanna (2008), teve início no século XIX, com o desenvolvimento da industrialização e o surgimento de organizações mais complexas, bem como o crescimento da divisão do trabalho e de tarefas.

A abordagem mais simples do conceito decorre, desde logo, do significado da palavra “colaboração” (vinda da conjugação de duas palavras latinas, respetivamente “com” e “laborare”) que significa “trabalhar juntos”. É ainda pouco para uma definição, mas situa já no domínio da ação comum de duas ou mais partes, como ponto de partida.

Uma definição já mais elaborada de “colaboração”, de Barbara Gray, uma das autoras mais respeitadas nesta temática e à qual prestámos grande atenção, é considerada “o processo pelo qual as partes interessadas, que até podem ver os problemas de perspetivas diferentes, partem das suas diferenças e procuram soluções construtivas e mutuamente benéficas, que de outra forma não poderiam ser encontradas. Daqui podem resultar

melhores impactos, a partir de uma análise mais abrangente dos temas e das oportunidades” (Gray, 1989: XVIII). Sublinha ainda, mais à frente, a sua dimensão de interdependência e de um processo de decisão participado.

Colaboração pode ser também entendida, numa abordagem por contraste com modelos hierárquicos ou de mercado, como “a relação interorganizacional cooperativa que não se rege por mecanismos hierárquicos ou de mercado, mas através de negociação, num processo continuado de comunicação. Enquanto as hierarquias estão associadas à aceitação dos membros em submeter-se à direção dos seus superiores, a colaboração envolve a negociação de papéis e de responsabilidades num contexto onde é reconhecido não haver autoridade legítima suficiente para gerir a situação” (Lawrence et al, 1999: 481)

Uma outra perspetiva é apresentada por Mattessich et al (2008), que mereceu também grande atenção na estruturação deste trabalho, quer pela ferramenta que desenvolveram para avaliar os fatores críticos de colaboração - o *Wilder Collaboration Factors Inventory* - que é descrita detalhadamente no capítulo referente à metodologia (p. 208), quer pelos conceitos que aborda. Para este autor, colaboração é “uma relação bem definida, mutuamente benéfica, entre duas ou mais organizações, tendo em vista atingir determinados objetivos comuns. Esta relação implica um compromisso para com relações e objetivos mútuos, uma estrutura desenvolvida conjuntamente e uma responsabilidade partilhada, quer nos recursos, quer nos resultados” (idem: 4).

Huxham e Vangen (2005) definem colaboração como “qualquer situação em que pessoas trabalham para além das fronteiras organizacionais – ou atravessando-as – para atingir um fim positivo” (idem: 4). Também o fazem a partir das experiências colaborativas bem-sucedidas que são descritas como “as pessoas certas de diferentes organizações trabalham juntas no momento certo, ou seja, a vontade e o conhecimento para fazer acontecer a

colaboração e daí obter resultados, no momento em que as condições externas - incluindo financiamento - são adequadas” (idem: 251).

A colaboração surge também como resposta ao aumento da competição e da incerteza, procurando reduzi-la, de forma a ganhar uma vantagem competitiva. A colaboração, nesse contexto, pode ainda partilhar riscos, permitir o acesso a novos mercados e novas tecnologias, reduzir custos, aumentar flexibilidade (Lotia & Hardy, 2008). A pressão para redução de custos tem sido, por isso, um indutor para que as organizações se abram mais a abordagens colaborativas, nomeadamente através de sinergias para fazer face a necessidades comuns (Mattessich et al, 2008).

Linden traz-nos uma outra abordagem em que refere que “a colaboração é vital, difícil e suscetível de se aprender” (2010: XIX). É vital porque a complexidade exige competências de várias agências ou especialidades. Difícil, porque enfrenta obstáculos individuais e organizacionais (e.g. sistemas de contratação, avaliação, recompensa e promoção baseados em critérios individuais). Finalmente, pode ser aprendida, através de um quadro de referência e da vontade expressa de o fazer, em parceria com outros.

Da colaboração são esperados benefícios para a rede de parceiros envolvidos e para terceiros, entre os quais se destacam (Gray, 1989: 21):

- Análise e compreensão mais alargadas do domínio do problema permite melhorar a qualidade das decisões.
- Capacidade de resposta mais diversificada.
- Permite reabrir negociações bloqueadas.
- O risco de impasse é minimizado.
- O processo assegura que os interesses de cada parte interessada são sempre considerados.

- As partes são as responsáveis pela solução e dela se apropriam.
- A participação aumenta a aceitação da solução e a vontade de a implementar.
- Aumenta o potencial de descobrir soluções inovadoras.
- Melhoram as relações entre partes interessadas.
- São estabelecidos mecanismos entre as partes interessadas para coordenação de ações futuras.

Apesar de poder parecer óbvio que problemas complexos só podem ser resolvidos por mecanismos colaborativos, na verdade essa não é a primeira opção, nem a mais usual (Roberts, 2001). A autora defende que, habitualmente, só se chega à opção colaborativa depois de se ter tentado e falhado nas opções autoritárias e competitivas. No entanto, a opção por modelos colaborativos tem-se tornado uma necessidade crescente, seja por as alternativas terem falhado, como Roberts refere, ou por convicção de ser a abordagem adequada face aos problemas complexos (Parker & Gallagher, 2007; Sandfort & Milward, 2008).

Cooperação, coordenação e colaboração

Na abordagem do tema “colaboração”, importa clarificar alguns conceitos que surgem como sinónimos e que não são exatamente a mesma coisa: cooperação, coordenação e colaboração. Segundo Keast (2011) corresponde a três níveis ascendentes de relação, em que cooperação surge como um nível reduzido de ligação, caracterizado essencialmente pela troca de informação; coordenação, em que se verifica o alinhamento de recursos e de esforços; e colaboração, que se foca na mudança dos sistemas através de relações de interdependência.

Schulman (2010) propõe uma outra leitura sintética deste gradiente, a que acrescenta a comunicação e a consolidação, abordando itens como “porquê”, “como”, “com que implicações” que nos permitem ter uma perspectiva de diferentes níveis.

TABELA V
CONTINUUM DE COLABORAÇÃO

O quê?	Conexão (+ fraco)			Ligação (+ forte)	
	Comunicação	Cooperação	Coordenação	Colaboração	Consolidação
Porquê?	Para partilhar informação	Para aplicar informação	Para alinhar recursos	Para partilhar fins (objetivos)	Para partilhar recursos e objetivos
Como?	Conferências – intranets – e-mails – telefonemas – troca de documentação		Redes – Comitês – Consultas – Protocolos – Grupos de trabalho – Equipas – Parcerias		Mega-organizações
Implicações (para indivíduos e organizações)	Responsabilidade individual; sem perda de autonomia	Responsabilidade individual; com pequena perda de autonomia	Responsabilidade individual; com alguma perda de autonomia	Responsabilidade conjunta; perda moderada de autonomia	Responsabilidade conjunta; total perda de autonomia.
Implicações (para o domínio de política)	Consciência do domínio de ação	Anulação de conflitos	Redução de duplicação, sobreposição e de lacunas	Criação de algo de novo	Esbatimento de fronteiras

Fonte: Adaptado de Schulman (2010: 35)

Confiança e colaboração

A colaboração depende, entre outros elementos, da existência de confiança (Sullivan & Skelcher, 2002). A construção desta é vital e a sua dimensão determina a qualidade, duração e profundidade da colaboração.

A confiança entre partes constrói-se, sobretudo, a partir de uma densa rede de relações interpessoais, mais através de mecanismos informais do que formais. Quando existem laços de confiança entre os parceiros, isso constitui um ativo relevante, desde logo porque os ajudam a manterem-se juntos quando as dificuldades surgem e facilitam a colaboração, pois esta exige negociação, trocas e compromisso. Tudo isto é mais fácil no contexto de relações de confiança. Finalmente, os vínculos de confiança aumentam o ritmo da colaboração e reduzem alguns obstáculos (Linden, 2010).

A construção de confiança, no quadro de uma relação de colaboração, beneficia da partilha de informação, quando é pedida (e mesmo quando não é); do investimento de tempo para trabalhar a construção de relações; de uma atitude de abertura e de transparência; da oferta de ajuda em situação de necessidade/crise; do cumprimento de compromissos; da partilha do reconhecimento público pelo trabalho feito e de se empenhar em formação conjunta. Mas, sobretudo, a confiança alimenta-se de se confiar e de merecer a confiança (ser confiável) (idem: 60).

Mas o desenvolvimento da confiança depara-se também com obstáculos porque os parceiros podem não se entender mutuamente, ter interesses e objetivos diferentes em relação ao processo colaborativo. Exige uma liderança forte, o desenvolvimento de uma visão partilhada e de uma base comum de conhecimento, compromisso e garantir a todos igual tratamento (Sullivan & Skelcher, 2002).

O aumento da confiança entre os atores de uma rede conduz ao aprofundamento dos laços que os unem. Se, no entanto, a relação se torna insignificante, o parceiro pode decidir reduzir o nível de interação ou mesmo descontinuar-lo (Kenis & Oerlemans, 2008). Este impacto do “interesse próprio” como determinante da ação de cada ator da rede é muito relevante para a compreensão e, sobretudo, para a gestão de redes interorganizacionais.

Huxham e Vangen (2005), com a Teoria da Vantagem Colaborativa, que adiante abordaremos, trazem um olhar alternativo na abordagem à questão da confiança como pré-condição para a colaboração. Ao invés da situação ideal de laços de confiança que deveriam pré-existir numa parceria, sublinham que, muitas vezes, nos deparamos perante vínculos de confiança fracos e perante a necessidade de construir e manter confiança, introduzindo aqui também o conceito de “gestão da confiança”, associado à ideia de um “ciclo de construção de confiança” (Figura 11).

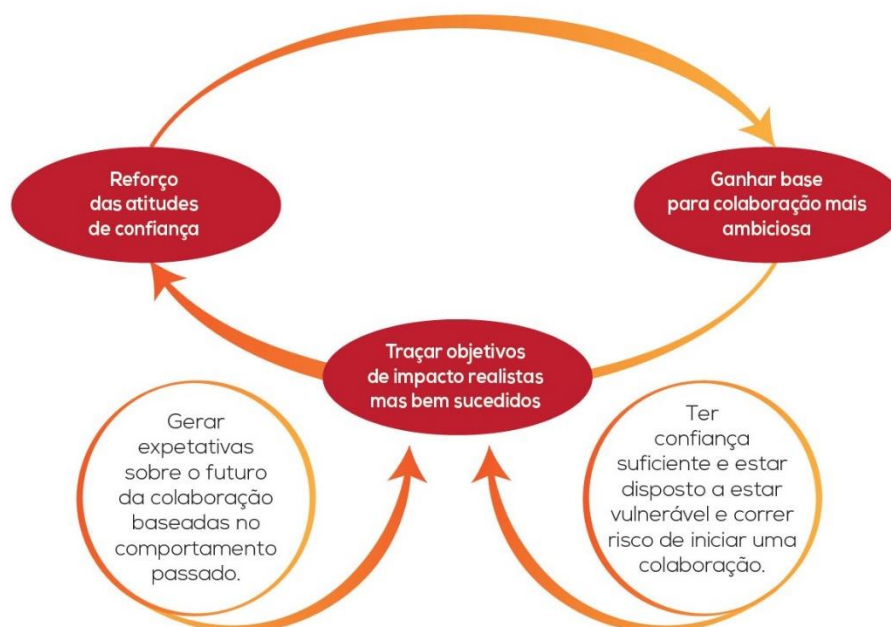


FIGURA 11 - Ciclo de construção de confiança

Fonte: Adaptado de Huxham e Vangen (2005: 155)

Indutores / Facilitadores de colaboração

Na abordagem à temática da colaboração importa explorar que condicionantes, e em particular, que indutores ou facilitadores de processos colaborativos deveremos ter em conta.

A colaboração acontece em torno de dois eixos de ativação: a resolução de conflitos e a construção de uma visão partilhada. Na dimensão da resolução de conflitos, a colaboração transforma uma interação antagónica numa procura mútua por informações e soluções que permitam a todos os participantes verem os seus interesses representados. No que refere à construção de uma visão partilhada, o foco está no bem comum, nomeadamente na resposta aos maiores desafios sociais, como o desemprego, a iliteracia, ou as pessoas sem-abrigo (Gray, 1989).

Ainda nesta perspetiva mais global, Wanna (2008) considera três categorias de fatores determinantes da colaboração: os externos, os internos e os “voluntaristas”. Dá como exemplos de fatores determinantes externos que impulsionam a colaboração, fenómenos como a globalização, a conectividade e a mobilidade humana, o conhecimento de outras culturas ou as tecnologias de informação. Acrescenta-lhes outros temas, como o desenvolvimento de mercados globais, o comércio internacional, ou as preocupações com o terrorismo e com a segurança, bem como as questões ambientais. Como fatores determinantes internos, aponta a exigência para que os decisores públicos sejam capazes de responder às necessidades da comunidade, a procura de impactos das políticas públicas mais eficazes, bem como orçamentos flexíveis e a gestão focada nos impactos e nos resultados. Finalmente, na dimensão mais “voluntarista” incluem-se as estratégias políticas para gerar uma compreensão partilhada e objetivos de ação comuns na

comunidade, construindo consensos entre atores e coligações de suporte para uma dada ação.

Numa outra perspetiva, Huxham e Vangen (2005) enunciam seis razões que constituem impulsos para que exista colaboração:

- Para que se possa aceder a recursos que não se têm e sem os quais não se alcança o objetivo.
- Para partilhar os riscos, de modo a que não se fique exposto a eles isoladamente.
- Para ter mais eficácia na ação.
- Para maior coordenação e unidade.
- Para aprender mutuamente.
- Porque não há outra forma de lidar com problemas complexos.

Nesta mesma linha, Sullivan e Skelcher (2002) apontam para cinco fatores determinantes:

- Alcançar uma visão partilhada.
- Maximizar o uso de recursos disponíveis.
- Abordar a complexidade através de políticas ou de serviços.
- Maximizar o poder e influência em relação a uma área de políticas ou de serviços.
- Resolver conflitos.

Uma outra abordagem identifica cinco fatores críticos para o processo colaborativo (Gray, 1989):

- As partes interessadas são interdependentes.
- As soluções emergem lidando construtivamente com as diferenças.
- A responsabilidade conjunta de chegar a um acordo e a decisões.
- A assunção coletiva das responsabilidades pela relação e impactos futuros.
- A colaboração é um processo emergente.

Numa perspetiva mais micro, há que considerar também alguns fatores críticos que, existindo, favorecem a colaboração (Linden, 2010):

1. Os parceiros partilharem um interesse específico ou objetivo comum, no qual estão comprometidos e que não conseguem alcançar por si só.
2. Os parceiros quererem procurar uma solução colaborativa imediata e estarem dispostos a contribuir com algo para esse esforço.
3. Estarem à mesa as pessoas apropriadas.
4. Os parceiros terem processos/métodos abertos e credíveis.
5. O esforço colaborativo ter um líder (ou líderes) apaixonado, credível e influente.
6. Os parceiros terem relações de confiança.
7. Os parceiros usarem as suas competências em liderança colaborativa.

Ainda nesta dimensão micro, a interação face-a-face é essencial para equipas interorganizacionais, para que compreendam melhor a abrangência do sistema em que atuam e como os seus papéis individuais se relacionam. Assim, trabalhando e aprendendo juntos, reforçarão as relações pessoais e, conseqüentemente, a confiança entre si (Allen et al, 2013).

Entre os fatores positivos de incentivo à colaboração está a interdependência. A noção de interdependência entre as organizações participantes num processo colaborativo, que escolhem combinar os seus esforços para alcançar melhores resultados é, por isso, um fator importante. Mesmo que inicialmente esta interdependência não seja apreciada pelos participantes, importa ter consciência clara desde o início que esta condiciona o resultado final (Majumdar, 2006).

Não se pode ignorar a existência de tensões e conflitos em processos colaborativos - como será referido a propósito da Teoria da Vantagem Colaborativa - que, se bem geridos, podem constituir uma oportunidade de crescimento e inovação (Warmington et al, 2004). Dito tudo isto, não espantará, porém, que o melhor indutor de colaboração seja a experiência bem-sucedida em colaborações anteriores. A colaboração cresce com o seu desenvolvimento, num círculo virtuoso: ou seja, colaboração bem-sucedida gera mais colaboração (Gray, 1989). Acresce que a colaboração só cresce se isso corresponder a melhores resultados ou a redução de custos (Bardach, 1998), sendo incentivada por contextos de complexidade e de incerteza e pressupõe reciprocidade (Sandfort & Milward, 2008).

Procurando identificar uma síntese das condições necessárias para que se desenvolva um processo colaborativo bem-sucedido, torna-se necessário um alinhamento entre compromisso, confiança, liderança, objetivos e fases de desenvolvimento claros e crescente compreensão e relações mútuas de trabalho (Wanna, 2008). Já Mattessich et al (2008) sublinham, numa síntese similar, a relevância da pré-existência de confiança, visão partilhada, comunicação e outros ingredientes na sociedade, para que se desenvolva a colaboração, bem como a dimensão de retroação positiva, em que o processo de colaboração faz aumentar a quantidade destas qualidades na sociedade e constrói relações fortes que fornecem as fundações para mais colaboração, que vise temas ainda mais difíceis.

Fatores que bloqueiam a colaboração

A colaboração pode ser prejudicada e mesmo inviabilizada pelo efeito, único ou conjugado, de fatores como a “proteção da sua quinta”; a gestão de egos; o medo de perda

de controlo, de autonomia, de recursos ou de qualidade; a falta de confiança ou história de antagonismo entre as partes; desequilíbrios de poder; não se sentir remunerado pela colaboração; falta de tempo; mentalidade de “silo” e excesso de especialização e falta de reciprocidade (Linden, 2010).

Sullivan e Skelcher (2002) acrescentam um outro conjunto de obstáculos: “Diferenças entre interesses organizacionais, agendas profissionais e formas de trabalhar, agendas políticas dos ministros e a tradição do orçamento centrado nas ações.” (idem: 35).

Gray (1989), pelo seu lado, identifica como obstáculos para colaborar a existência de desincentivos institucionais, barreiras históricas e ideológicas, normas sociais que criam obstáculos à colaboração (e.g. individualismo), diferentes perceções de risco, complexidade técnica e a certas culturas político-institucionais.

Uma outra forma de olhar os obstáculos que se encontram nos processos colaborativos passa pela sua formulação em expressões de discurso direto como as que se seguem e os desafios que se lhe colocam:

TABELA VI
OBSTÁCULOS E DESAFIOS À COLABORAÇÃO

Obstáculos	Desafios
1. “Temos de ter objetivos comuns, mas não conseguimos chegar a acordo sobre eles.”	Compatibilização de linguagem e de culturas.
2. “A partilha de poder é importante, mas as pessoas comportam-se como tendo o poder total.”	Capacidade de estabelecer compromissos.
3. “A confiança é necessária para uma colaboração bem-sucedida, mas desconfiamos uns dos outros.”	Desenvolver uma boa comunicação.
4. “Estamos cansados de parcerias e de estar a ser puxados em todas as direções.”	Promover a responsabilização e a prestação de contas.
5. “Está sempre tudo a mudar.”	Capacidade de adaptação e permanente reforço da parceria.
6. “A liderança não está sempre nas mãos dos membros.”	Reforçar a participação e o empenho efetivo.
7. “As atividades de liderança apresentam continuamente dilemas e dificuldades.”	Juntar pragmatismo de decisão à capacidade de cuidar e cultivar a parceria.

Fonte: Adaptado de Huxham e Vangen (2004, 2005)

Fases no processo colaborativo da parceria

O desenvolvimento de um processo colaborativo e a constituição de uma rede colaborativa estável, que designaremos por parceria, obedece a várias fases, não sendo instantâneo. Da literatura revista destacam-se dois modelos de faseamento do processo

de colaboração. Wilson e Charlton (1997) identificam cinco fases e descrevem um conjunto de atividades correspondentes, conforme a Tabela VII.

TABELA VII
ATIVIDADES EM CADA FASE DE CONSTRUÇÃO DE PARCERIA

Fase	Atividades
1	• Parceiros juntam-se a partir do reconhecimento mútuo de uma necessidade comum ou num esforço conjunto para obter fundos públicos. • Se ainda não trabalharam juntos, os parceiros começam o processo de aproximação e a ultrapassar as diferenças, construindo confiança e respeito. • Pode ser necessário formação para capacitar cada parceiro para operar com eficácia nesta nova organização.
2	• Através de um processo de diálogo e de discussão, os parceiros estabelecem uma base comum de trabalho e acordam numa missão e visão para a iniciativa. • O grupo inicial pode acordar na necessidade de envolver outros indivíduos ou organizações na iniciativa. • Os parceiros desenvolvem mecanismos para avaliar as necessidades e quantificar a dimensão da proposta a assumir. • A iniciativa combina a informação gerada pelo exercício de avaliação das necessidades com a visão e a missão para produzir uma agenda para a ação.

3	• O enquadramento formal e a estrutura organizacional da parceria são desenhados e ativados. • Os parceiros definem objetivos específicos e metas ligados com a agenda para a ação. • Quando apropriado, a estrutura executiva da parceria seleciona a equipa de gestão para dirigir os trabalhos.
4	• A parceria executa o seu plano de ação, passando pela prestação de serviços ou outra função. • A equipa executiva procura manter envolvidos todos os parceiros, formular decisões e assegurar a prestação de contas contínua. • Há um processo de avaliação em curso, que avalia e melhora as operações da parceria.
5	• Quando apropriado os parceiros devem planear a sua estratégia de saída. Isso envolve um novo conjunto de objetivos para a sobrevivência e continuidade do trabalho da iniciativa de alguma forma. • Deve procurar-se criar “vida depois da morte” pela transferência de recursos da parceria de volta para a comunidade com que se trabalha.

Fonte: Wilson e Charlton (1997: 16)

Já Gray (1989) constrói um modelo que inclui três fases de desenvolvimento do processo colaborativo.

- Fase I – Fixação do problema

- Definição comum do problema

- Decisão em colaborar
- Identificação das partes interessadas
- Legitimidade das partes interessadas
- Características e mobilização do “congregador” (aquele que ativa o processo colaborativo)
- Identificação dos recursos
- Fase II – Determinação da direção
 - Estabelecimento das regras de funcionamento
 - Fixação da agenda
 - Organização de subgrupos
 - Pesquisa conjunta de informação
 - Exploração de opções
 - Procurar/fechar um acordo
- Fase III – Implementação
 - Lidar com os participantes
 - Construir apoio externo
 - Estruturar
 - Monitorizar o acordo e assegurar o seu cumprimento

Capacitar para a colaboração

Foi já referido que é possível aprender a colaborar. Este é um eixo importante, ainda que por vezes menosprezado. Sullivan e Skelcher (2002) apresentam uma estruturação interessante das competências e atributos necessários para os indivíduos que têm um

papel particularmente ativo na construção de processos colaborativos e que designam por “reticulistas” (construtores de redes):

TABELA VIII
COMPETÊNCIAS E ATRIBUTOS DOS “RETICULISTAS”

• Apreciação crítica do ambiente e das oportunidades / problemas enfrentados
• Compreensão de contextos organizacionais diversos
• Conhecer o seu papel e executá-lo: • Coordenador / Facilitador • Líder • Gestor • Apoio / Suporte
• Boa comunicação • Verbal (capaz de “traduzir” as mensagens) • Não-verbal (linguagem corporal, escuta ativa)
• Capacidade de antecipação e de adaptação de comportamentos
• Gestores de redes • Conhecer as pessoas “certas” e ter acesso a elas • Ter competências “políticas” • Adotar um código comum
• Capacidade de negociação • Compreender a outra parte

• Recolher o apoio dos parceiros para propostas concretas
• Resolução de conflitos
• Capacidade de correr riscos • Lidar bem com a incerteza • Acomodar o inesperado
• Capacidade de resolução de problemas • Pensamento crítico / lateral
• Gestão pessoal • Gestão do tempo • Capacidade de estabelecer prioridades

Fonte: Sullivan e Skelcher (2002: 101)

Teoria da Vantagem Colaborativa

Entre as várias abordagens teóricas sobre colaboração, a Teoria da Vantagem Colaborativa tem particular relevância para o presente trabalho, por se focar especificamente nas relações interorganizacionais, campo teórico principal desta tese, e por ter uma grande atenção à investigação-ação e à interação com a prática colaborativa (Vangen & Huxham, 2013), o que também é objetivo deste trabalho. Acresce que tem contributos específicos, como o papel da liderança e da gestão da colaboração, dimensões estruturantes da sua abordagem e que serão muito relevantes para os próximos capítulos. Huxham e Vangen desenvolveram a “Teoria da Vantagem Colaborativa” desde 1989 a partir da observação que a colaboração entre organizações públicas, e destas com organizações sem fins lucrativos, permite lidar com problemas sociais que de outra forma ficariam a descoberto, escapando entre lacunas de resposta. Permite também alcançar

resultados que cada um dos parceiros, isoladamente, não conseguiria. No entanto, as autoras vieram a acrescentar posteriormente a perspetiva da “inércia colaborativa”, que sublinha que muitas experiências colaborativas evidenciam poucos ou nenhuns progressos, gerando frustração e “dor” organizacional. Esta dupla abordagem traz alguma inovação teórica nos estudos sobre colaboração, pois faz coexistir quer a sua dimensão positiva, com vantagens reconhecidas, quer a sua potencial expressão negativa, que conduz a inúmeras frustrações.

Assim, formulam com uma abordagem pouco romântica, mas extraordinariamente pragmática, a noção de que trabalhar para alcançar uma vantagem colaborativa é muito exigente e consumidora de recursos e só deve ser desenvolvido esse investimento quando a aposta valha a pena e não haja outra forma de alcançar o objetivo. Dito de outra forma, gerir colaboração é um esforço altamente complexo que exige muita atenção e para o qual não há uma fórmula universal (Vangen & Huxham, 2010).

Neste contexto, a prática colaborativa exige considerar, desde logo, a gestão de objetivos, que são de natureza individual, institucional e da parceria. A conjugação destes diferentes objetivos, alguns explícitos, outros fazendo parte de uma “agenda oculta”, bem como a capacidade de criar objetivos comuns e partilhados - um propósito - constitui um desafio relevante. Em simultâneo, há que lidar com as estruturas e as dinâmicas próprias de cada membro do processo colaborativo, com as suas ambiguidades e complexidades e ser capaz de gerar e gerir confiança crescente. A questão do exercício do poder - por quem, quando, como - é também um tema no seio de cada parceria. Finalmente, as questões de identidade da própria rede colaborativa são igualmente assuntos relevantes.

Encontram-se recorrentemente evidências de experiências colaborativas que não funcionaram bem, assim como a múltipla sobreposição entre diversas iniciativas deste

tipo, o que gera o “cansaço colaborativo”. Como consequência, pessoas e organizações deixam de estar disponíveis para novas propostas colaborativas. No entanto, também há muitos sucessos. É proposto por estas autoras que devam ser tidas em consideração cinco dimensões do sucesso. A primeira é a existência de impactos substanciais da colaboração, relacionados, por exemplo, com o melhor uso de recursos ou melhoria na prestação de serviços. A segunda perspetiva de sucesso relaciona-se com o processo colaborativo. Bons processos podem, em si mesmo, ser também vistos como uma medida de sucesso. Em terceiro lugar, serem alcançados resultados positivos não planeados inicialmente é também uma dimensão do sucesso. Segue-se, como quarta medida de sucesso, o reconhecimento público, como artigos na imprensa ou prémios recebidos. Finalmente, o orgulho pessoal de um “trabalho bem feito”, resultante da colaboração é uma outra forma de sucesso (Vangen & Huxham, 2010).

Uma outra dimensão destes processos colaborativos, identificada por estes autores é constituída pelas tensões existentes, já anteriormente referidas. As tensões decorrentes de “fechar - ou não - os olhos” à falta de empenho de alguns membros, ou incluir - ou não - algumas partes interessadas determinantes, ou de tentar - ou não - trazer todos os objetivos de todas as partes para cima da mesa, clarificando motivações e estabelecendo acordos, são alguns dos múltiplos exemplos de tensões que atravessam os processos colaborativos e com as quais é necessário saber lidar (Huxham & Vangen, 2005). Estas tensões podem surgir também associadas à partilha de poder. Os desequilíbrios de poder, quer reais, quer aparentes, entre parceiros tendem a ter um impacto negativo nos comportamentos na parceria (Vangen & Huxham, 2010).

Mais recentemente (Vangen & Huxham, 2013), as autoras desta teoria introduziram novos contributos neste quadro geral, nomeadamente aprofundando a sua reflexão sobre

objetivos, confiança, cultura e liderança, em que sinalizam paradoxos ou contradições importantes para a compreensão deste fenómeno. É particularmente relevante, para a compreensão desta abordagem teórica, esta opção transversal em que a contradição, as tensões, a opção por “e” (e.g. liderança facilitadora e diretiva) em vez de “ou” (e.g. liderança facilitadora ou liderança diretiva) é estruturante.

No que se refere à gestão de objetivos, partindo da assunção mais tradicional em que se defende ser necessário um grande alinhamento de objetivos entre os parceiros para que a colaboração possa acontecer, Vangen e Huxham (2013) vêm sublinhar a importância da diversidade de conhecimentos e recursos para que exista verdadeira vantagem colaborativa e isso implica diversidade de objetivos entre os parceiros. Cunham, assim, o conceito de “objetivos paradoxais” em que, quer a congruência, quer a diversidade dos objetivos influenciam o êxito da colaboração.

No que se refere à gestão da confiança, sinalizam um fenómeno paradoxal similar, em que a confiança como condição pré-existente à parceria raras vezes acontece, sendo necessário criar e desenvolver laços de confiança durante o processo colaborativo, segundo o modelo do ciclo de gestão de confiança, como se referiu anteriormente (Figura 11).

Uma outra dimensão toca a diversidade de culturas organizacionais dentro da parceria. Ainda que seja óbvio que culturas organizacionais similares e compatíveis pareçam ter melhores condições para construir um processo colaborativo, estas autoras defendem que a diversidade cultural é simultaneamente uma fonte de estimulação, criatividade e recompensa, ainda que também fonte de potenciais conflitos de valores, comportamentos e convicções. Estamos, portanto, perante mais um dilema, o das “culturas paradoxais”,

que exige gestão de tensões para que, a partir delas, se alcance mais vantagem, do que inércia colaborativa.

Ainda que não da responsabilidade das autoras da Teoria da Vantagem Colaborativa, a análise dos custos e dos benefícios da colaboração interorganizacional é mais uma evidência desta tensão e, por vezes, deste paradoxo que envolve a colaboração. A mesma dinâmica colaborativa pode ter, em contextos, momentos ou processos diferentes, efeitos muito distintos e até mesmo opostos.

TABELA IX
CUSTOS E BENEFÍCIOS DA COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

Custos	Benefícios
Perda de superioridade tecnológica; risco de perder posição competitiva.	Oportunidades para aprender e para se adaptar; desenvolvimento de competências; desenvolvimento conjunto de novos produtos.
Perda de recursos: tempo, dinheiro, matérias-primas, informação, <i>status</i> ,...	Ganho de recursos – tempo, dinheiro, informação, matérias-primas, legitimidade, estatuto; utilização de capacidade disponível não usada.
Ficar ligado com o fracasso; partilhar os custos do falhanço, como a perda de reputação, estatuto e posição financeira.	Partilha do custo do desenvolvimento do produto; riscos partilhados.

Perda de autonomia e capacidade de controlar unilateralmente os impactos; perda de controlo.	Ganho de influência; capacidade de entrar em novos mercados; posição competitiva e acesso a mercados estrangeiros.
Perda de estabilidade, sentimento de estar deslocado.	Capacidade de lidar com a incerteza, resolver problemas complexos e invisíveis; capacidade de se especializar e diversificar; capacidade de afastar competidores.
Conflito sobre domínio, objetivos e métodos.	Ganho de suporte mútuo; sinergias de grupo e relações harmoniosas de trabalho.
Atrasos nas soluções devido a problemas na coordenação.	Respostas rápidas a mudanças de necessidades dos mercados; redução do atraso no uso de novas tecnologias.
Intrusão do Governo.	Ganhar a aceitação de Governos estrangeiros para a entrada no país.

Fonte: Alter e Hage (1993: 36)

Finalmente, no que diz respeito à liderança, dada a sua relevância, aprofundaremos, nos próximos parágrafos, a sua compreensão.

Liderança no quadro da Teoria da Vantagem Colaborativa

A mensagem-chave de Huxham e Vangen (2005) é que é necessário gerir proactivamente a colaboração, ao invés de esperar que ela aconteça espontaneamente. Defendem que “deixada por si só, a colaboração é muito mais atreita à inércia colaborativa que à vantagem colaborativa” (Vangen & Huxham, 2010: 179).

Esta pró-atividade exige liderança adequada. É defendido que os modelos tradicionais de liderança hierárquica não se adequam, tal e qual, aos contextos interorganizacionais pelo que é necessário procurar novas abordagens (Williams & Sullivan, 2007).

Uma das competências necessárias é a de saber gerir objetivos (mais do que uniformizá-los) entre as instituições que colaboram entre si. Esta tarefa é central, contínua e difícil e torna a liderança um tópico vital em processos colaborativos. De alguma forma, é esperado da liderança que “faça acontecer” o que for suposto para que a parceria concretize os seus objetivos, ou dito de outra forma, seja capaz de ativar o processo colaborativo para obter resultados, procurando eficácia na ação. Dispõe para isso, segundo estes autores, de estruturas, processos e participantes que compõem, no seu conjunto, uma liderança contextual.

Na sua abordagem do processo de liderança de redes colaborativas incluem quer componentes mais “inspiracionais”, quer mais gestionárias, não considerando útil a diferenciação entre “líderes” e “gestores”, agregando ambos os perfis nesta categoria de liderança. Nas atividades que desenvolvem, segundo esta abordagem, os líderes têm que gerir o poder e controlar a agenda, representar a parceria e mobilizar os seus membros, entusiasmar e capacitar os que podem concretizar os objetivos definidos para a rede colaborativa. À semelhança da visão que desenvolveram a propósito dos méritos da colaboração (vantagem colaborativa), aos quais acrescentam os seus defeitos antagónicos

(inércia colaborativa), também apresentam duas faces para a liderança colaborativa, pela positiva (“a partir do espírito de colaboração”) e pela negativa (com algum “maquiavelismo¹⁷”). Num outro contexto, referem-se a esta ligação como a articulação entre a “ideologia e o pragmatismo da liderança” (Vangen & Huxham, 2003). Nesse quadro, estamos também perante um modelo (aparentemente) paradoxal de liderança que envolve por um lado, a liderança inspiradora (com necessidade de competências relacionais de paciência, empatia, honestidade e deferência) em simultâneo com uma dose “certa” de liderança “maquiavélica” (capaz dos necessários jogos políticos, por exemplo), que corresponda simultaneamente a uma liderança facilitadora e diretiva que devem coexistir para um processo colaborativo bem-sucedido (Vangen & Huxham, 2013).

Apesar de todas as reticências evidenciadas nesta teoria, é assumido que “apesar de todas as dificuldades há muitos registos de sucesso. Este é quase sempre incompleto – pode ser menos significativo do que se esperava, alguns participantes podem estar mais satisfeitos que outros, o ritmo pode ter sido mais lento do que se desejava – mas o impacto é visto como muito melhor do que no caso de não ter havido colaboração” (Vangen & Huxham, 2010: 180).

Governação colaborativa

O impacto e a relevância da colaboração são evidentes, mas com a Teoria da Vantagem Colaborativa, anteriormente enunciada, e agora com o conceito e modelos de “governação colaborativa”, encontramos-nos no núcleo teórico central deste trabalho.

¹⁷ Os autores usam a expressão de “collaborative thuggery” que foi adaptada para “maquiavélica”, por se considerar que o significado aqui pretendido é que “os fins justificam os meios”.

Nas definições propostas para “governança colaborativa”, encontramos a proposta de Emerson, Nabatchi e Balogh que a entendem como “os processos e as estruturas de decisão e de gestão de políticas públicas que envolvem construtivamente pessoas, atravessando fronteiras de agências públicas, níveis de governo, as esferas pública e/ou privada e/ou cívica, tendo em vista a execução de um objetivo que de outra forma não poderia ser concretizado.” (Emerson et al, 2011: 2).

Já Ansell e Gash (2008) consideram a governança colaborativa “uma abordagem governativa onde uma ou mais agências públicas envolvem diretamente parceiros não-estatais num processo coletivo de decisão, que é formal, orientado para o consenso e deliberativo e tem como objetivo implementar políticas públicas ou gerir programas ou ativos públicos” (idem: 544). Esta definição pressupõe, assim, que esta dinâmica é iniciada por instituições públicas, que inclui atores não estatais, que os participantes estão diretamente envolvidos no processo de decisão (e não são só consultados), que decidem por consenso e estão focados em políticas públicas.

Uma outra tentativa de definição é de Purdy (2012), que se centra muito nas questões do poder e que propõe como definição “processo que procura partilhar o poder no processo de decisão com os parceiros em ordem a desenvolver recomendações partilhadas para soluções eficazes e duradoras para problemas públicos.” (idem: 409).

Regressando a Emerson et al (2011), estes autores apresentam uma proposta de compreensão de governança colaborativa que inclui três dimensões desde o nível mais envolvente, o contexto geral (político, social, socioeconómico, ambiental...), dentro do qual se inclui o “regime de governança colaborativa” (RGC) e, dentro deste, as dinâmicas e ações colaborativas (Figura 12).

O contexto geral, enquanto sistema, gera oportunidades e constrangimentos e influencia a dinâmica, através de fatores determinantes como liderança, incentivos, interdependência e incerteza. Estes fatores geram a energia inicial necessária para ativar o regime de governação colaborativa e definem a direção inicial. Já o regime de governação colaborativa inclui as dinâmicas de colaboração (empenhamento fundado em princípios, motivação partilhada, capacidade de ação conjunta) que geram ações que produzem impactos, quer dentro, quer fora do RGC, que levam à adaptação, transformando uma dada situação complexa ou ajustando o próprio RGC.

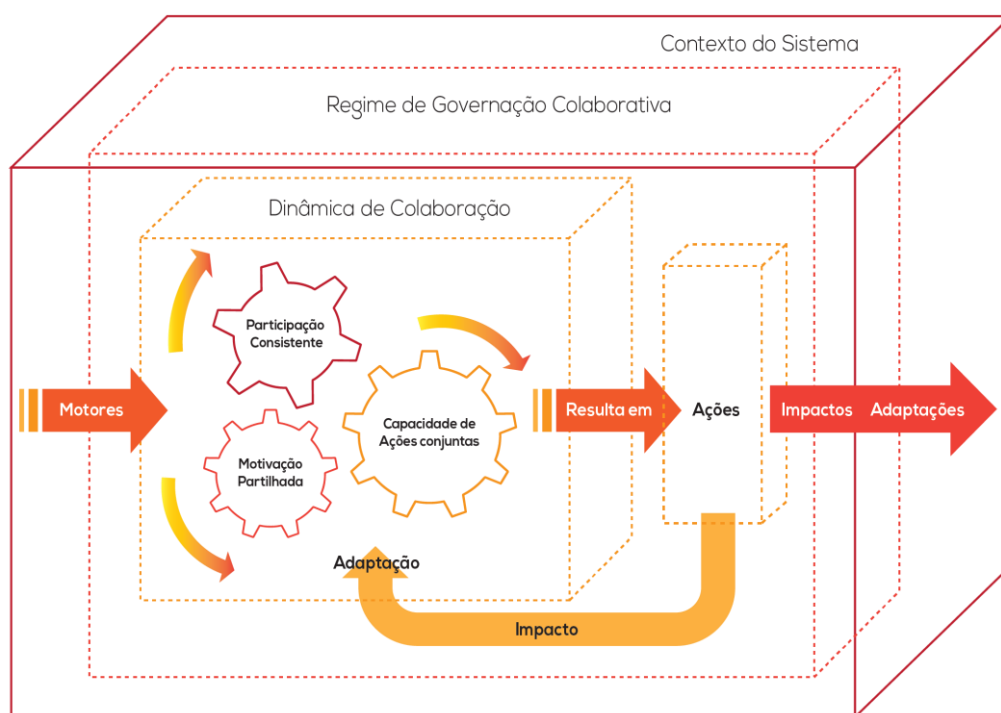


FIGURA 12 - Governação colaborativa - Enquadramento

Fonte: Emerson et al (2011: 6)

Nesta abordagem, mais uma vez, é atribuída grande relevância à liderança. A existência de um líder que está em posição de mobilizar sustentadamente recursos e apoio a um

“regime de governação colaborativa” é muito relevante. Pode assumir este papel “pelos suas próprias qualidades, por ser membro de uma das partes, ser decisor oficial ou estar colocado numa posição estratégica.” (Emerson et al, 2011: 9). A relevância da liderança neste enquadramento da governação colaborativa não se esgota enquanto fator determinante de ativação no contexto sistémico. No próprio regime de governação colaborativa, o papel da liderança é essencial, nomeadamente na ação conjunta, sendo que este modelo exige e cultiva várias oportunidades e papéis para a liderança. Em diferentes momentos (arranque, desenvolvimento, momentos de conflito, etc.) podem ser pedidos diferentes papéis à liderança na governação colaborativa.

Na perspetiva de Ansell e Gash (2008), o modelo de governação colaborativa é distinto (Figura 13). Estes autores chegaram a este modelo depois da revisão de 173 casos de governação colaborativa, em que identificaram variáveis críticas que podem influenciar o sucesso da colaboração. História prévia de conflito ou cooperação, incentivos para os parceiros participarem, desequilíbrios de poder e recursos, liderança e *design* institucional são alguns deles. Por outro lado, dentro do próprio processo colaborativo, identificam outros fatores como diálogo face-a-face, construção de confiança, desenvolvimento do compromisso e entendimento partilhado. Identificam um ciclo virtuoso em que “pequenas vitórias” aprofundam a confiança, o compromisso e o entendimento partilhado.

No que se refere à proximidade face-a-face, Linden (2010) desenvolve, no contexto da sua reflexão sobre colaboração e liderança colaborativa, a defesa da importância para o sucesso de um projeto colaborativo, do espaço partilhado entre várias instituições (*co-location*, na sua versão), que gera incremento da colaboração, no que define como o “poder da proximidade”. Atribui a essa dinâmica um contributo para aumentar a partilha de informação e a confiança, para reduzir os conflitos “entre quintas”, para gerar ideias

criativas, para promover a aprendizagem interorganizacional e para melhorar o serviço aos clientes, por exemplo, através do modelo de balcão único.

Este autor defende ainda que a preparação de um processo de co-locação colaborativa deve contemplar as seguintes dimensões:

- Procurar parceiros com os mesmos objetivos e forças complementares.
- Garantir apoio da liderança sénior.
- Ser muito claro nos objetivos (nomeadamente o que poderão fazer juntos que não poderiam fazer separados).
- Aprender com outras estruturas de co-locação, embora não exista uma solução universal que se ajuste a todas as operações.
- Criar uma estrutura de governação que inclua todos os parceiros.
- Determinar como os parceiros irão financiar a operação e como vão partilhar custos.
- Manter a comunicação contínua (para “cima”, para “baixo” e para os “lados”) durante o planeamento e a operação.
- Considerar a realização de um memorando de entendimento com os compromissos das partes.
- Planear e executar a operação em partes, podendo aprender com o desenvolvimento da ação e integrando as melhorias alcançadas.

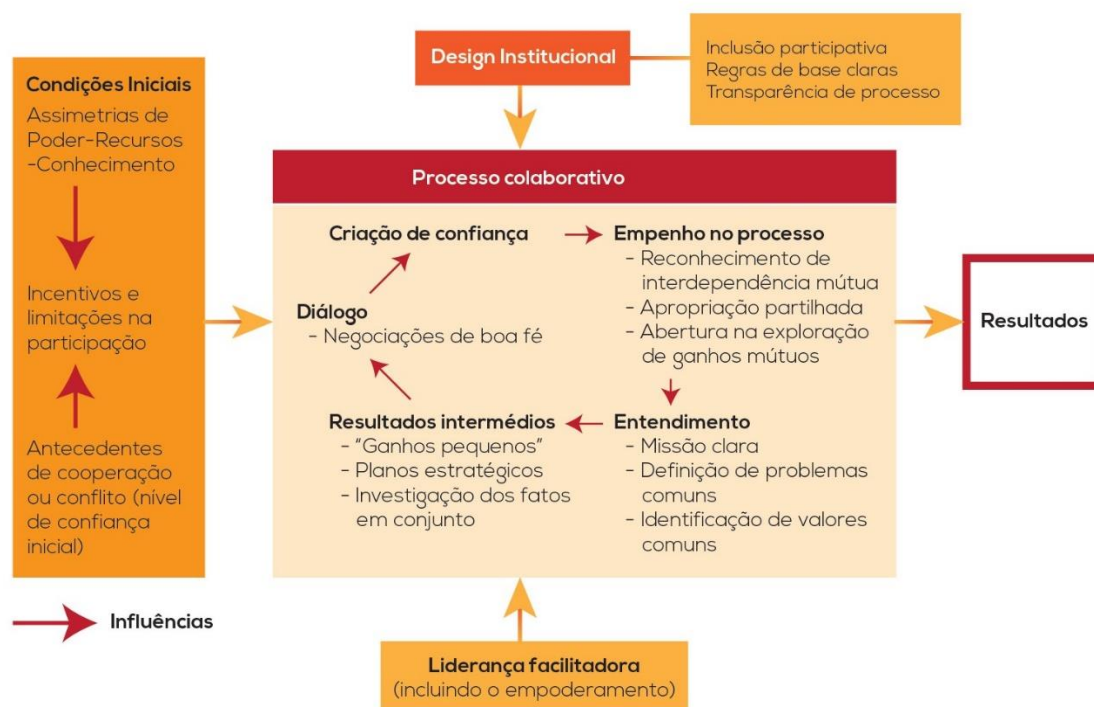


FIGURA 13 - Um modelo de governação colaborativa

Fonte: Adaptado de Ansell e Gash (2008: 550)

Os autores identificam, no seu modelo, três contingências essenciais para a governação colaborativa: tempo, confiança e interdependência. Tempo, porque o processo de construção de consensos o exige e não pode ser apressado. Daqui decorre que a governação colaborativa normalmente não se adequa a situações que exigem ação rápida, ainda que quando a decisão consensual está tomada a sua implementação ocorre rapidamente. Quanto à confiança e interdependência, estas devem ser consideradas conjuntamente e tendo em conta as suas interações. Por exemplo, situações em que existe reduzido nível de confiança podem ter espaço para colaboração se os parceiros forem muito interdependentes. Ao invés, se a interdependência é fraca pode ser difícil construir confiança, pois os parceiros terão sempre na sua agenda a expectativa de agirem isoladamente. Os autores sublinham ainda que estas dimensões da confiança e da

interdependência são endógenas, pelo menos em parte, e podem ser condicionadas pelo próprio processo colaborativo.

Já se referiu que as questões do exercício do poder constituem um tema no contexto da governação colaborativa. Purdy (2012) aborda esta questão, nomeadamente o poder relativo dos participantes nestes processos, com os riscos de exclusão ou de dominação de alguns. Procurou, nesta perspetiva, desenhar um quadro de avaliação das questões de poder, considerando a autoridade, os recursos e a legitimidade discursiva. Identificou também como “arenas” para o uso do poder, em que se incluem os participantes, o processo e o conteúdo da governação colaborativa. Finalmente, procurou oferecer ferramentas para gerir os desequilíbrios de poder entre os participantes e estratégias para que estes possam participar plenamente neste modelo de governação.

Também Gray defende a relevância da questão da gestão do poder dentro de um processo colaborativo, afirmando que “a partilha de poder é central na noção de colaboração. Num processo colaborativo, as partes interessadas essencialmente partilham o poder de definir o problema e iniciar a ação para o resolver. (...) Porém se um dos parceiros é capaz de exercer um controle unilateral a colaboração não faz sentido. É precisamente por as partes interessadas deterem fontes de poder que faz com que os seus destinos estejam entrelaçados e a colaboração seja possível.” (Gray, 1989: 112).

Colaboração e governação integrada

Anteriormente, na abordagem das relações interorganizacionais, já se referiu, a centralidade da colaboração e o enquadramento da Teoria da Vantagem Colaborativa e da governação colaborativa. Importa agora contextualizar essa relevância no modelo de governação integrada.

Enfrentar problemas complexos, segundo Denning (2009), tal como acontece com a inovação disruptiva, exige colaboração, quer nas estratégias, quer nas ferramentas tecnológicas. Hoje em dia, “só através de esforços conjuntos e de ação colaborativa os problemas sociais podem ser resolvidos” (Klijn, 2008: 120). A colaboração permite aceder a mais recursos e a partilhar risco (Gray, 1989; Huxham & Vangen, 2005; Sandfort & Milward, 2008).

No concreto, é fácil compreender, particularmente em algumas circunstâncias dramáticas, como foi caso dos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque, ou o furacão Katrina, em Nova Orleães, que em contexto de emergência, a dimensão de problemas complexos só pode ser abordada através de modelos colaborativos (Allen et al, 2013).

Esse é o tema nuclear do modelo de governação integrada. O sucesso de modelos de governação integrada está totalmente dependente da capacidade de desenvolver cultura e processos colaborativos. Importa, no entanto, voltar a sublinhar que nem sempre a colaboração é a solução adequada.

Gray (1989: 255) sugere que não se deve colaborar quando:

- Existe um conflito radicado em diferenças ideológicas relevantes.
- Um dos parceiros tem o poder para tomar ações unilateralmente.
- Não se encontra um “congregador” legítimo.
- Existem diferenciais significativos de poder ou um ou mais grupos de partes interessadas não está presente.
- Os temas são demasiados sensíveis por causa do histórico de antagonismo.
- Intervenções anteriores foram repetidamente ineficientes.
- A manutenção de relações interorganizacionais representa custos substantivos para os parceiros.

Desta forma, procurou-se sublinhar neste subcapítulo, a relevância das redes e das relações interorganizacionais, em particular, da colaboração enquanto resposta a diferentes desafios. Importa agora aplicar este enquadramento das relações colaborativas às questões da governação.

2.3.3.2. Da governação em rede à governação integrada

2.3.3.2.1. Conceito

Num contexto de transformação global, o conceito de “governação em rede” assumiu uma relevância muito significativa. Inicialmente em linha com as teses da NGP, a relevância das redes por contraposição à hierarquia burocrática reforçava a busca de eficiência e de alternativas. Goldsmith e Eggers (2004) destacam quatro tendências que estariam a condicionar a governação em todo o mundo:

- 1) O envolvimento de terceiros, que não o Estado, na prestação de serviços públicos.
- 2) A ação conjugada entre departamentos do Estado.
- 3) A revolução digital, que permite colaboração em tempo real entre organizações conectadas.
- 4) A exigência dos consumidores por mais escolhas, maior personalização e maior controle pessoal sobre as suas próprias vidas.

Ling (2002) sinaliza que estas novas tendências nos levam a *“uma mudança metafórica da “máquina” capaz de ser conduzida para o ecossistema, ou para o sistema complexo mutuamente adaptativo. Os novos modelos de serviço envolvem parcerias, redes, relações “achataadas” e confiança.”* (idem: 624).

As redes, em sentido estrito, tornaram-se possíveis pela tecnologia e evidenciam um enorme potencial para a resolução de problemas sociais. Oferecem possibilidades de

inovação, flexibilidade, rapidez, descentralização e a oportunidade aos governos de se focarem na sua missão central, delegando o que não é essencial (Goldsmith & Eggers, 2004). Mas também há desvantagens: a força da rede é a do seu elo mais fraco e o bom funcionamento de uma governação em rede é muito exigente, requerendo qualificações profissionais diferenciadas e uma cultura organizacional exigente que permita alinhar objetivos, providenciar fiscalização, gerir conflitos de comunicação, coordenar múltiplos parceiros, equilibrar a tensão entre colaboração e competição e resolver deficiências de informação.

Como já foi referido, a noção de que as políticas públicas, ou os serviços públicos, existem numa rede de organizações não é nova, apesar de só nos anos 80 ter ganho visibilidade no campo dos estudos sobre políticas públicas (Ferlie et al, 2011; Klijn, 2008). A gestão de redes complexas no setor público, que na obra de Kickert et al (1997) é analisada com detalhe, evidencia o seu potencial para a inovação nas “redes de políticas” (*policy networks*) que ligam políticas públicas no seu contexto estratégico e institucionalizado: atores públicos, semipúblicos e privados participam em determinados campos de política pública.

Uma outra dimensão de “governação em rede” que importa reter é que esta não passa obrigatoriamente só pela tecnologia. A disponibilidade para uma governação colaborativa, para além das fronteiras de cada instituição, constitui condição prévia e necessária para a governação em rede, tema abordado detalhadamente por autores como Sullivan e Skelcher (2002). Entre vários trabalhos desenvolvidos em Portugal neste domínio, como já foi referido, destaca-se a obra *Governação Pública em Rede* (Neves, 2010).

No discurso sobre as redes, por vezes, parece ter sido dada mais atenção à dimensão estática da rede e não tanto ao que verdadeiramente interessa: os fluxos de comunicação dentro das redes e a capacidade de codificar/descodificar esses fluxos, através de algoritmos partilhados pelos vários nós da rede, para que possam ser alcançados resultados positivos.

Governação integrada - Contexto histórico

Com forte influência do universo anglo-saxónico, conceitos como *Joined-up-government* (Bogdanor, 2005; Dunleavy, 2010; Mulgan, 2009; National Audit Office, 2001) ou *Holistic governance* (6 et al, 2002), *Whole-of-Government approach* (Christensen & Laegreid, 2007), *New Public Governance* (Osborne, 2010) ou *Integrated governance* (Szirom et al, 2002) têm sido objeto de reflexão académica e de investigação científica que, apesar de recente, nos dá uma perspetiva sólida deste modelo. Encontram-se ainda na literatura outras referências como *Horizontal government* (da experiência canadiana) (Bakvis & Juillet, 2004a, 2004b; Ferguson, 2009) ou *Integrated government* (da visão neozelandesa). De comum a todas estas variantes os princípios da coordenação horizontal, da ativação das redes e da colaboração.

Nesta abordagem, importa tomar opções quanto à nomenclatura em língua portuguesa. Usaremos sempre a tradução de “governação integrada” como sinónimo de conceitos próximos entre si como *joined-up government*, *whole-of-government approach* ou *integrated governance*, correspondendo esta última à retroversão que se prefere da expressão “governação integrada” para a língua inglesa. Justificar-se-á adiante esta opção.

Importa também referir que foi proposto um outro conceito, o de “nova governação pública” (*new public governance*), que se inclui também nesta nova tendência que emergiu nos anos 90, a par com a “governação integrada”, procurando enfrentar a fragmentação e a complexidade, em que se defende que só a colaboração entre instituições públicas, privadas ou do terceiro setor, através de outros instrumentos e valorizando muito as parcerias e redes. Neste caso, espera-se dos cidadãos que não sejam simples beneficiários ou clientes, mas co-produtores (Osborne, 2010).

Importa revisitar a contextualização histórica deste modelo da governação integrada. O modelo de governação integrada teve o seu auge recente na administração Blair, no Reino Unido, a partir de 1997, com a designação de *Joined-up government*, tendo-se transformado num grande tema da sua governação (6, 2004; 6, 2005; 6 et al, 2010; Bevir & O’Brien, 2001; Clark, 2002; Ling, 2002). Contrastava com a “Nova Gestão Pública” (NGP), à qual respondia, corrigindo a fragmentação produzida (Christensen, 2015; Halligan et al, 2011, 2012; Ling, 2002; Talbot, 2011) e contrapondo uma abordagem mais holística e integrada. Como refere Ling (2002):

“A multiplicidade de abordagens de espectro estreito, resultado da fragmentação da NGP, exacerbava a dificuldade de coordenar as respostas multiagências aos problemas complexos. A coordenação tornava-se mais difícil em parte porque os incentivos para que as agências alcançassem os seus objetivos eram maiores que os incentivos para que se alcançassem objetivos mais sistémicos.” (idem: 618).

Assim, a governação integrada procurava aplicar, para reformar os serviços públicos, não só a lógica da gestão (como na NGP), mas utilizava também as perspetivas de outras ciências sociais, especialmente a Sociologia e as Teorias da Cultura. Para a presente tese, no domínio da Sociologia das Organizações, este é um facto relevante.

Uma das primeiras afirmações na dinâmica da *joined-up government*, logo em 1999, pelo então ministro inglês Jack Cunningham refere que “para melhorar a forma como prestamos serviços, necessitamos que todas as partes do governo trabalhem melhor conjuntamente. Necessitamos de um governo integrado” (Cabinet Office, 1999: 5).

Definição de governação integrada

A governação integrada¹⁸ é definida de várias formas, por diferentes autores:

Ling (2002: 616)	“Conjunto de respostas à perceção da crescente fragmentação dos serviços públicos (...) e um desejo de aumentar a coordenação através das fronteiras organizações, sem, no entanto, as remover.”
Pollitt (2003: 35)	“(...) aspiração a alcançar um pensamento e uma ação coordenada horizontal e verticalmente. Através desta coordenação é esperado que um conjunto de benefícios sejam alcançados. Primeiro, a eliminação de diferentes políticas que se anulem umas às outras. Segundo, o melhor uso de recursos escassos. Terceiro, as sinergias que podem ser criadas através do envolvimento de diferentes partes interessadas chave numa temática específica. Quarto, que torne possível oferecer aos cidadãos o acesso integrado e não fragmentado a um conjunto de serviços.”

¹⁸No capítulo de Conclusões apresentaremos a nossa proposta de definição de “governação integrada”.

Bogdanor (2005: 1)	“(…) referente a 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.”
Szirom et al (2002: iv)	“A estrutura de relações formais e informais para gerir temas através de abordagens colaborativas, que podem ser entre agências governamentais, níveis de governo, e/ou com o setor não-governamental.”
Page (2005: 141)	“(…) aproveitamento dos recursos de várias instituições para obter melhores resultados na relação custo/benefício ou atender a problemas que não estavam a ter resposta ou que eram irresolúveis agindo essas instituições isoladamente.”
Christensen (2015: 15)	“A governação integrada reflete as necessidades dos governos, do setor privado e do terceiro setor em colaborar relativamente aos problemas complexos e quando os recursos e a experiência são limitados.”

Numa outra perspetiva (Karré, 2012) a governação integrada procura alinhar atividades de organizações distintas para dar respostas de políticas públicas, alcançando vários objetivos:

- 1) Evitar que as políticas se minem umas às outras;
- 2) Usar melhor recursos escassos;
- 3) Criar sinergias trazendo várias partes interessadas que sejam chave num particular domínio;
- 4) Oferecer aos cidadãos serviços públicos menos fragmentados.

Assim, esta abordagem de governação integrada nasce com a preocupação de maior eficácia e eficiência nos serviços públicos (Christensen, 2015) e é impulsionada pelo desafio colocado pelos problemas complexos (*wicked problems*) para os quais, já sabemos, não há uma solução fácil, quer pela incerteza na própria definição do problema ou incerteza e/ou desacordo na definição das causas, como por exemplo acontece com a exclusão social, a pobreza ou a integração de imigrantes. Deve-se recordar ainda que estes problemas estão muito enraizados e são profundamente resistentes à abordagem tradicional de departamentos (6 et al, 2002; Bogdanor, 2005; Mulgan, 2009).

A abordagem aos problemas complexos, através de modelos integrados exige, na perspetiva de Clarke e Stewart (1997):

- Pensamento holístico e não parcial ou linear, capaz de abranger a interação entre um largo leque de atividades, hábitos, comportamentos e atitudes.
- A capacidade de pensar criativamente e de trabalhar através das fronteiras organizacionais.
- Abraçar a vontade de pensar e de trabalhar em novos caminhos, não ficando presos a organizações convencionais, rótulos e pressupostos.

- Um novo estilo de governação para uma sociedade aprendente.

Enquanto modelo colaborativo de integração de serviços, é suposto que possa contribuir para reduzir duplicações, aumentar a coordenação, prevenir a ineficiência, minimizar custos e melhorar a capacidade de resposta e a eficácia (Sandfort & Milward, 2008). A governação integrada exige também regulação conjunta, pois de outra forma os problemas complexos espalhados pelos vários departamentos governamentais continuarão por resolver (Cope & Goodship, 1999).

A sua afirmação decorre, como já foi referido, da resposta à fragmentação provocada pela NGP, mas também se assume como uma mudança cultural, que dá de prioridade à colaboração e à integração de políticas e serviços (Halligan et al, 2012), como se esquematiza na tabela seguinte:

TABELA X

GOVERNAÇÃO INTEGRADA: PORQUÊ E PARA QUÊ



Fonte: Adaptado de Halligan, Buick e O'Flynn (2012)

Na perspectiva de Mulgan (2005) a ascensão da relevância da governação integrada nos finais dos anos 90, em Inglaterra, decorre da conjugação de alguns fatores relevantes:

1. Muitos dos problemas que preocuparam o novo governo – pobreza, competitividade, família e ambiente – não podiam ser facilmente resolvidos pelas estruturas ou ferramentas existentes. Exigiam novas formas organizativas mais adequadas ao problema em questão.
2. A NGP dos anos 80 teve sucesso no encorajamento de uma governação mais focada, mais organizada em torno de alvos e *performance* e mais orientada pelas forças do mercado. No entanto, do outro lado da moeda, a NGP teve dificuldade em lidar com os problemas mais complexos, com a passagem dos problemas de uns para outros departamentos, com uma partilha pobre de conhecimento e com a fraca integração do potencial da internet.
3. Houve um rápido crescimento da evidência empírica da interligação dos problemas.
4. Houve um rápido progresso na tecnologia e nas técnicas organizacionais, acima de tudo as rápidas reduções nos custos da comunicação horizontal e coordenação.
5. A influência da valorização do estatuto do consumidor significa que os cidadãos exigem serviços que correspondam melhor às suas necessidades e não encontram essa resposta nos serviços tradicionais.
6. Houve uma importante mudança da atenção intelectual de modelos atomizados de pensamento que dominaram a primeira metade do século XX, para o modelo de pensamento sistémico.

Já Karré et al (2012) consideram que a governação integrada surge como resposta:

1. Ao *departamentalismo*, caracterizado pela governação dominada pelos departamentos especializados.
2. Aos efeitos negativos da Nova Gestão Pública, como a fragmentação da resposta pública produzida por múltiplas organizações isoladas, orientadas por uma lógica de mercado.
3. À tendência em direção à *governance*, em que o governo é só um dos atores de uma rede com múltiplas partes interessadas.

No que toca ao seu ponto de partida, a governação integrada pode ser abordada de perspetivas distintas (Colgan et al, 2014; Pollitt, 2003):

- a) Ao nível do desenho de políticas ou de desenvolvimento de serviços;
- b) Ao nível de um território e/ou problema e/ou público-alvo;
- c) Ao nível da abordagem horizontal (quando procura promover a colaboração entre unidades ao mesmo nível, mas de diferentes instituições) ou abordagem vertical (quando procura promover a colaboração de vários níveis da(s) instituição(ões));
- d) Ao nível local, regional, nacional ou supranacional.

Ainda na linha da estruturação da governação integrada ela tem que corresponder a três dimensões (Ling, 2002):

- 1) Relações interorganizacionais (liderança partilhada, orçamentos conjuntos, estruturas fundidas e equipa conjuntas).
- 2) Prestação de serviços (consultas conjuntas aos clientes, desenvolvimento de um foco partilhado no cliente e “balcões únicos”).
- 3) Prestação de contas para a tutela (objetivos de impactos partilhados, medidas de desempenho e regulação conjunta).

É interessante referir uma outra abordagem à necessidade de uma governação integrada, agora não no sentido específico da coordenação e integração de políticas e de instituições, mas sim na necessidade de mediar vários interesses e conflitos:

“A Administração Pública moderna passou a apresentar-se como mediador de variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração inter-atores. Neste sentido, a reforma administrativa poderá ser encarada como um projeto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos atores, dos seus comportamentos e das suas expetativas, de forma a que se possam servir todos sem arbítrios.” (Madureira & Rodrigues, 2006: 157).

Mulgan (2009) apresenta, em esquema simplificado, o conceito da governação integrada, como alternativa ao modelo clássico burocrático, de silos verticais:

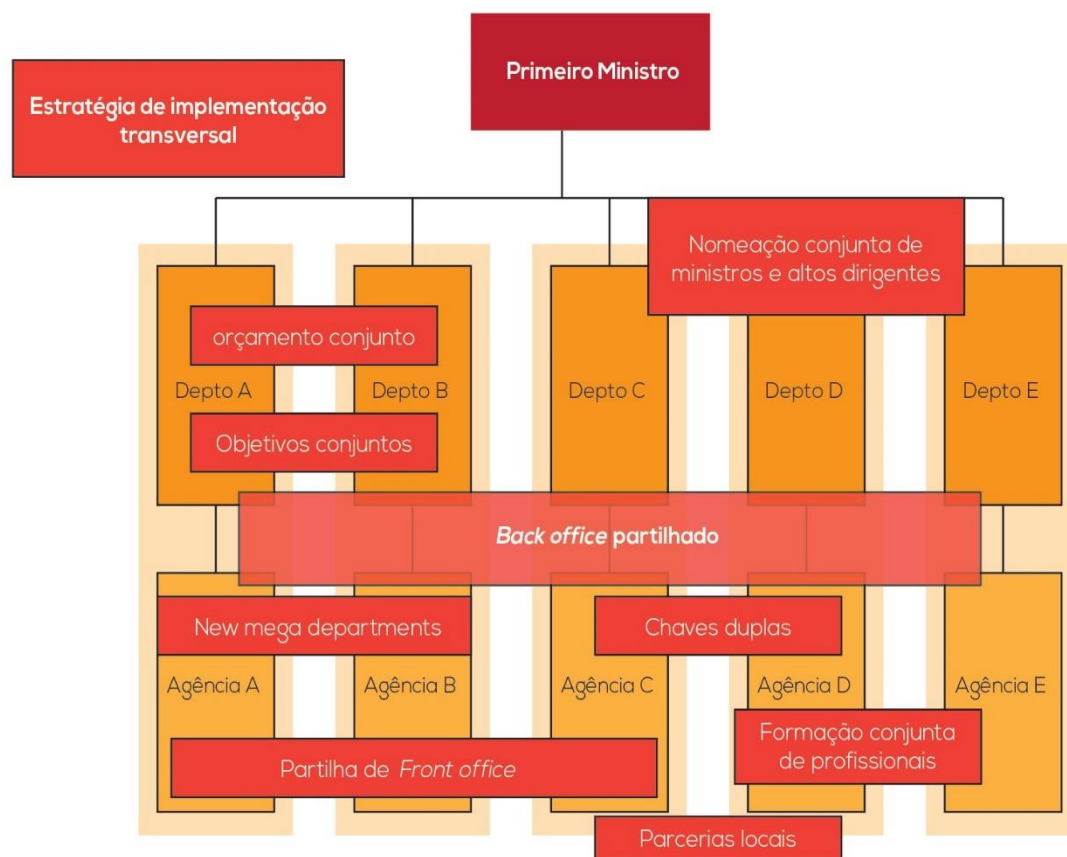


FIGURA 14 - Organograma de um modelo de governação integrada

Fonte: Adaptado de Mulgan (2009: 188)

No aprofundamento dos conceitos associados à governação integrada, em contexto de relações interorganizacionais, há que ter em conta, como já foi referido a propósito da colaboração, que mais do que uma só realidade uniforme, se verifica um gradiente que vai do nível mais incipiente - coexistência - até ao nível mais elevado de colaboração, passando pela coordenação.

O desafio de coordenação de políticas e de intervenção das diferentes instituições da Administração Pública é recorrentemente referido ao longo da história e todos os responsáveis políticos clamam desde sempre por maior coordenação (6, 2005; Karré et al, 2012; Mulgan, 2005).

No domínio da saúde, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde propôs, desde os anos 80, um outro olhar sobre a “saúde em todas as políticas” (WHO, 2010) indo muito para além da visão restrita do tratamento da doença ou mesmo da sua prevenção, da responsabilidade exclusiva das estruturas e profissionais da saúde. Assume-se que a saúde toca todos os setores e que a sua promoção exige uma política integrada (Mulgan, 2009). De igual forma, em áreas totalmente diferentes, por exemplo na segurança ou na defesa nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003; Rego, 2015), os novos conceitos estratégicos passam por visões muito mais abrangentes que as tradicionais, em que as dimensões de coordenação, e mesmo de integração, de vários setores estão presentes.

A coordenação, enquanto tal, visa responder a três grandes preocupações: as redundâncias, em que a mesma atividade é desenvolvida por duas ou mais unidades desnecessariamente; as lacunas, em que uma ação necessária não é desenvolvida por ninguém; e finalmente as incoerências, em que políticas públicas que afetam os mesmos destinatários têm objetivos conflitantes (Hood, 2005: 27).

Mas a governação integrada vai mais longe do que a simples coordenação.

Segundo Eppel et al (2008) devem ser considerados cinco níveis distintos de relação interorganizacional (Tabela XI) que se iniciam na simples coexistência, marcada pela noção de autossuficiência e em que não há comunicação formal, as políticas e serviços estão isolados, é sublinhada a autonomia embora possa haver preocupações comuns. No

degrau seguinte, a comunicação, em que começa a haver partilha de informação, através de reuniões informais e trocas irregulares de informação e podem estar juntos por interesses comuns. No terceiro nível, a cooperação, em que se evidencia a partilha de recursos, já com maior formalidade e regularidade nos contactos e a possibilidade de estarem juntos para projetos comuns. De seguida, no nível de coordenação, há uma partilha de trabalho, com trocas regulares, formais e ações conjuntas, nomeadamente em projetos partilhados. Finalmente, no último nível, a colaboração, atinge-se a partilha efetiva de responsabilidade, com uma parceria formal, políticas partilhadas e, sobretudo, um trabalho conjunto para objetivos comuns. Consoante se vai aumentando o nível de relação, a autonomia das partes vai-se atenuando.

TABELA XI

TIPOS DE RELAÇÃO INTERORGANIZACIONAL (EM *CONTINUUM*)

Tipo de Relação	Coexistência	Comunicação	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Características da Relação	Auto-suficiência	Partilha de informação	Partilha de recursos	Partilha de trabalho	Partilha de responsabilidade
	Sem comunicação formal	Reuniões informais	Reuniões formais	Partilha numa base formal regular	Parceria formal
	Políticas e serviços isolados	Trocas irregulares de experiências	Trocas regulares	Trocas regulares e ações conjuntas	Políticas e / ou práticas partilhadas
	Ênfase da autonomia	Autonomia Contida	Autonomia atenuada	Autonomia + atenuada	Autonomia + Atenuada
	Eventuais preocupações comuns	Juntos para interesses comuns	Juntos para interesses comuns	Trabalho conjunto em projetos partilhados	Trabalho conjunto para objetivos comuns

Fonte: Adaptado de Eppel et al (2008: 14)

Numa outra perspetiva, Perri 6, um dos principais autores neste domínio, avança com as seguintes definições (6, 2005: 48):

- Coordenação: Desenvolvimento de ideias sobre trabalho integrado e holístico, sistemas de informação conjuntos, diálogo entre agências para processos de planeamento e de formulação de decisões.
- Integração: Execução ou implementação dos resultados da coordenação, através do desenvolvimento de estruturas organizativas comuns e da fusão de práticas e intervenções.
- Governação integrada: Consistência das articulações organizacionais entre programas, políticas ou agências que lhes permitem colaborar entre si.
- Governação holística: Execução integral de um conjunto claro e partilhado de objetivos, através de instrumentos integrados e tendo em vista alcançar determinados resultados esperados.

Note-se que só este autor dá relevo à designação “governação holística” (6 et al, 2002) sendo que, tendo significado muito próximo a outros já referenciados como *whole-of-government approach* ou *horizontal government*, lhe acrescenta a dimensão da ambição de alcançar resultados, o que é relevante para a presente abordagem.

Por que existe governação integrada?

Importa ter em conta os determinantes para que exista governação integrada (o “porquê”).

Keast (2011: 225) organiza-os em dois grupos:

Pragmáticos	Altruísticos
• Recursos limitados • Aumento da eficácia e eficiência • Exigência contratual • Pressões dos financiadores • Situação crítica • Ganho de legitimidade organizacional	• Necessidades de serviço dos clientes • Valor do trabalho conjunto • Aprendizagem mútua • Reforço da prestação de serviços • Melhor utilização de recursos • “Fazer o que está certo”

Esta dicotomia entre “Altruísmo/Pragmatismo (ou interesse próprio)” acontece quer na perspetiva de análise dos indivíduos, quer das organizações, pois a decisão de promover governação integrada decorre a estes dois níveis distintos, mas interdependentes.

Este mesmo autor sublinha, no entanto, que o principal motor para a governação integrada, quer para organizações governamentais, quer não-governamentais, é o aumento da eficácia e da eficiência, no contexto da pressão financeira decorrente de limitações de recursos. Este dado, aplicado à gestão dos problemas complexos, é central na nova definição que se proporá de governação integrada (ver Conclusões).

Consideram-se, por outro lado, potenciais benefícios da governação integrada, a orientação para resultados, a capacidade de aproximar organizações, fazendo a ponte entre as suas fronteiras, a capacitação para resolver problemas complexos e a prevenção (Colgan et al, 2014).

A propósito da complexidade, é oportuno recuperar a ligação aos sistemas complexos já explorada anteriormente. A governação integrada tem de lidar com três realidades de dinâmicas interorganizacionais diferentes: a dependência, a interdependência e a

independência. Se há alguns anos a doutrina quanto à organização dos serviços públicos passava muito pela defesa da independência entre organismos e uma rígida especialização, no tempo presente é visível a relevância da interdependência como regra relacional (Haynes, 2015b).

Liderança em governação integrada

Uma das características essenciais do modelo de governação integrada associa-se ao modelo desejável de liderança. Se regressarmos à metáfora em que se associa à burocracia a referência “hierarquias”, à nova gestão pública, a de “mercados” e à de governação integrada, a de “redes” (Thompson et al, 1991), poderemos associar a dinâmica das hierarquias, às regras, a dos mercados, aos incentivos e a das redes, às interações. Esta diferenciação tem, naturalmente, consequências no perfil de liderança adequado a cada um dos modelos (Müller-Seitz, 2012).

Dito isto, em termos da relação entre parceiros de modelos de governação integrada, concretamente, adequa-se uma liderança heterárquica, colaborativa e relacional, como se procura evidenciar de seguida.

A heterarquia, conceito inicialmente usado por Warren McCulloch, a propósito das redes neurais (McCulloch, 1945), cultiva a integração e envolve estruturas de autoridade menos definidas, podendo ter regras e procedimentos claros, ou usar modelos mais informais, em que o conhecimento e a experiência dos intervenientes são mais relevantes que a sua posição hierárquica. A flexibilidade e o potencial de adaptação representam as principais vantagens deste modelo, em que vários membros podem mudar os seus papéis e responsabilidades, adaptando-se a alterações do contexto (Allen et al, 2013).

Ligando esta perspetiva da heterarquia à gestão de sistemas complexos adaptativos, anteriormente referida, é importante ter em conta que deverá ocorrer uma mudança de um modelo de governação baseado na capacidade de previsão e antecipação para outro que se sustente na capacidade das redes gerarem rapidamente respostas que se adequem ao imprevisto, através de uma “conectividade multiescala” (Hartzog, 2004: 300).

Este modelo de liderança é descrito como de “artesão”, enquanto “uma pessoa centrada na criação e manutenção de relações, que gere complexidades e interdependências, para além de responsabilidade mútuas e conflituantes” (Colgan et al, 2014).

Uma outra leitura dos requisitos da liderança adequada ao modelo de governação integrada, associa-se à dimensão da colaboração que é estruturante para esta abordagem organizacional. A “liderança colaborativa” (Rubin, 2009), já abordada anteriormente, surge como uma resposta à complexidade e a um mundo interconectado (Archer & Cameron, 2009).

Nos traços dos líderes colaborativos, sublinham-se a sua capacidade de ação a partir do poder de influência, mais do que da posição hierárquica de autoridade (Hurley, 2011).

Nesta abordagem valoriza-se muito a dimensão da inteligência coletiva capaz de ser mobilizada “considerando que todos juntos podemos ser mais inteligentes, mais criativos e mais competentes do que cada um de nós isoladamente especialmente quando abordamos novos problemas complexos e multifacetados que as organizações enfrentam hoje em dia” (Hurley, 2011).

O sucesso depende da criação de um ambiente de confiança, respeito mútuo e aspiração partilhada na qual todos podem contribuir para alcançar os objetivos comuns partilhados (Hurley, 2011).

Dito isto, deve-se, no entanto, clarificar que, embora pareça paradoxal, se constatou o fortalecimento do poder central, nomeadamente com a liderança de um forte gabinete do primeiro-ministro, quer a nível político, quer administrativo nas experiências de governação integrada no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia. Isso também implicou sistemas de auditoria mais fortes, controle da gestão financeira e fortalecimento dos mecanismos de governação e de prestação de contas. Este tema parece ser particularmente relevante para uma governação integrada eficaz, que exige um poder político forte (Christensen & Laegreid, 2012).

Recursos humanos qualificados para governação integrada

Um dos fatores críticos de sucesso para desenvolver modelos de governação integrada é a existência de recursos humanos aptos para essa missão. Os gestores e equipas técnicas necessitam de ter, neste modelo, um leque de competências maior do que as competências técnicas tradicionais. Os gestores precisam de gostar de correr riscos, de tolerar a ambiguidade e a incerteza e atuar como mediadores, devendo ser peritos em “construção de confiança” (Jackson & Stainsby, 2000).

Numa perspetiva de gestores de relações interorganizacionais de colaboração, os gestores públicos são obrigados a aprender a relacionar-se com o poder e a autoridade de uma forma distinta face, por exemplo, à sua experiência em contexto burocrático. Estando dependente de recursos de outros atores, a sua autoridade é limitada e não pode ser imposta unilateralmente, por maior que seja o seu poder formal (Klijn, 2008).

Outras competências são exigidas, tais como (Allen, 2006; Pollitt, 2003):

- (1) Comunicar rápida e antecipadamente, com uma audiência ampla;

(2) Gerir relações complexas, com capacidade de mediação e negociação, bem como paciência e criatividade;

(3) Compreender o contexto mais abrangente.

De igual forma, o desenvolvimento de projetos de governação integrada exige capacidade de construir pontes entre organizações e pessoas, ultrapassando as limitações impostas pelas fronteiras institucionais e pelos preconceitos pessoais. Ao invés da visão clássica da missão do gestor (definir objetivos, mobilizar recursos, organizar a ação e executá-la), no contexto interorganizacional o foco está em trazer os atores relevantes para a parceria, ajustar objetivos e perceções, e construir relações organizacionais que mantenham e sustentem as interações e coordenar o fluxo de ações e interações entre os diferentes atores (Klijn, 2008).

A literatura anglo-saxónica fala recorrentemente do perfil de *boundary-spanners*. Não havendo tradução fácil para português, usaremos como sinónimo a expressão “mediadores”.

Williams (2012) sugere o seguinte perfil como o adequado para estes mediadores:

Qualificações • Curso universitário/Licenciatura + Pós-graduação (recomendável)
Conhecimento • Reconhecimento da importância de ambientes multiorganizacionais • Compreensão do processo político • Entendimento de contextos organizacionais diferentes • Algum conhecimento transdisciplinar
Experiência • Experiência de trabalho em ambientes multiorganizacionais

• Experiência intersectorial • Experiência de trabalho em áreas políticas e organizacionais de diferentes tipos
Competências • <i>Networking</i> • Negociação e resolução de conflitos • Cultivo e manutenção de relações interpessoais efetivas • Capacidade em estabelecer relações e culturas de confiança • Comunicação eficaz • Capacidade para trabalhar em equipa e grupo • Sentido crítico para lidar com complexidade elevada • Inovador, criativo e empreendedor • Capacidade de planeamento e de coordenação • Trabalhar confortavelmente com diversidade cultural, profissional e organizacional • Capacidade para gerir responsabilidades múltiplas • Capacidade para trabalhar em diferentes modelos de governação • Capacidade de persuasão bem desenvolvida
Atributos pessoais • Tolerar a ambiguidade, correr riscos, autoconfiante, respeitável, agradável, diplomático, honesto e comprometido, paciente e perseverante

Fonte: Adaptado de Williams (2012: 128)

Esta leitura introduz uma nova interpretação do conceito de especialização. Enquanto a visão clássica da especialização implica um modelo vertical no qual os profissionais desenvolvem a sua competência ao longo do tempo, e ascendem degrau a degrau, na sua especialidade, a visão de “atravessamento de fronteiras” sugere que a especialização também se desenvolve quando os profissionais colaboram horizontalmente através de diferentes setores de atividade (Warmington et al, 2004).

Mas, se é necessário ter pessoas que assumam esta função de mediação e de conexão, também se revela necessário ter organizações com o mesmo perfil. Referidas na literatura como *boundary organizations*, estas fazem pontes entre diferentes mundos sociais e organizacionais, como é o exemplo da ciência e das políticas. Produzem decisões ou produtos que refletem os contributos de diversos pontos de vista, envolvem a participação que atravessa fronteiras entre várias instituições e são capazes de co-construir e partilhar novo conhecimento, a partir de conhecimento explícito e tácito de diferentes atores (Batie & Schweikhardt, 2010).

Monitorização e avaliação em contextos de governação integrada

A abordagem dos modelos de governação integrada tem procurado dar atenção à avaliação sobre “o que funciona?”, inspirada mais pelo pragmatismo dos resultados baseados em evidências, mais do que no enquadramento ideológico das políticas. A lógica desta avaliação procura começar por estabelecer critérios que são, neste contexto, sempre de natureza mista, objetivos e subjetivos, capazes de responder às agendas das várias partes interessadas. Depois, há que construir referenciais/padrões mediante os quais se possa avaliar, sabendo que aqui se começam a manifestar dificuldades, dadas as múltiplas interações que impedem análises lineares de causalidade. A terceira etapa inclui a

capacidade de medir o desempenho, face aos critérios e aos referenciais, procurando evidenciar o valor acrescentado face a um eventual cenário de não-intervenção, bem como a contribuição de cada parceiro para esse resultado. Finalmente, é esperada a capacidade de avaliar os impactos a partir dos dados recolhidos, interpretando-os e atribuindo-lhes um significado no quadro do processo colaborativo (Sullivan & Skelcher, 2002).

Os processos de avaliação podem estar focados no retorno do investimento feito (*value-for-money evaluation*) numa perspetiva bastante economicista, em termos de eficiência e de eficácia, recorrendo a análises de custo/benefício, entre outras. Um outro foco pode estar na avaliação de impacto, que cada vez mais constitui uma preocupação das políticas públicas, isto é, efetivamente, qual foi o impacto (*outcome*) de um dado programa ou política? Uma terceira opção, procura centrar a avaliação no processo, considerando que não é suficiente analisar só os resultados/impactos, mas também o caminho para lá chegar. Neste quadro, a abordagem da Teoria da Mudança (TM) procura “conjugar de uma forma sistemática e cumulativa o estudo das ligações entre atividades, impactos e contextos de uma iniciativa” (Connell & Kubisch, 1998: 16) e representa uma importante ferramenta que pode mobilizar as partes interessadas a debater e a avaliar como uma dada atividade, desenvolvida num determinado contexto pode vir a alcançar o impacto desejado.

A TM propõe uma abordagem em que, a partir de objetivos de longo prazo, se constrói o roteiro para lá chegar, definindo os passos necessários para tal (Brest, 2010). Constitui, “um processo rigoroso e participativo através do qual grupos e partes interessadas participam no planeamento, articulam os seus objetivos de longo prazo e identificam as condições que acreditam poderem ser necessárias para os alcançar” (Taplin & Clark, 2012: 1). A formulação resultante deve ser testada por três perguntas: “É plausível? É factível? É testável?” (idem: 8).

Ainda para a avaliação focada no processo, é relevante ter em conta o ambiente em que uma dada iniciativa ocorre (a sua localização, instituições e relacionamentos) para poder ter uma melhor interpretação dos impactos, que não decorrem somente da iniciativa em si (Sullivan & Skelcher, 2002).

Como foi referido, a governação integrada dá particular atenção à ação sobre problemas complexos. Nesse quadro, é necessário desenhar e implementar processos de avaliação adaptáveis, flexíveis e interativos, que procurem entender e descrever todo o sistema, incluindo componentes, relações e interdependências e compreender os resultados e impactos a partir dessa visão holística. Importará desenvolver a capacidade de aprender a partir dos efeitos de retroação e ter particular atenção ao contexto em que ocorrem e à capacidade de reagir às mudanças que ocorrem. Será também importante dar mais atenção às relações não lineares e multidirecionais entre a iniciativa e os impactos previstos e não-previstos que sempre acontecem em contextos de complexidade (Preskill & Gopal, 2014).

A avaliação desenvolvimental

Os contextos de complexidade e de intervenção interorganizacional colocam desafios novos à avaliação. Para lhes procurar dar resposta, para além da sua dimensão “sumativa” ou “formativa”, entre as novas abordagens de modelos de avaliação, destaca-se a avaliação desenvolvimental¹⁹ (*developmental evaluation*) (Patton, 2011). Segundo este autor, este modelo de avaliação “suporta o desenvolvimento de inovações que orientem a adaptação às realidades emergentes e dinâmicas em ambientes complexos” (idem: 1), enquanto a avaliação formativa procura melhorar e afinar o modelo, preparando para a avaliação sumativa, esta procura avaliar o mérito (ou a falta dele), ou o sucesso/insucesso.

¹⁹ Optou-se por usar esta expressão, em vez de outra alternativa possível: “avaliação de desenvolvimento”.

A avaliação desenvolvimental (AD) procura, em tempo útil, fornecer informação para o desenvolvimento, gerando aprendizagens e suportando a ação no processo de desenvolvimento, promovendo uma adaptação rápida.

Esta visão está claramente alinhada com a dinâmica da complexidade que introduzindo mudanças constantes e imprevisíveis exige dos sistemas uma enorme capacidade de adaptação, como evidenciado nos sistemas complexos adaptativos.

Uma das imagens mais claras sobre as diferenças e a especificidade da AD face aos modelos tradicionais é ilustrada pela Figura 15 onde se percebe que enquanto na abordagem tradicional se pressupõe uma sequência entre “Planear”, “Agir” e “Avaliar”, na abordagem desenvolvimental, estas três fases coexistem desde o início e interagem entre si.

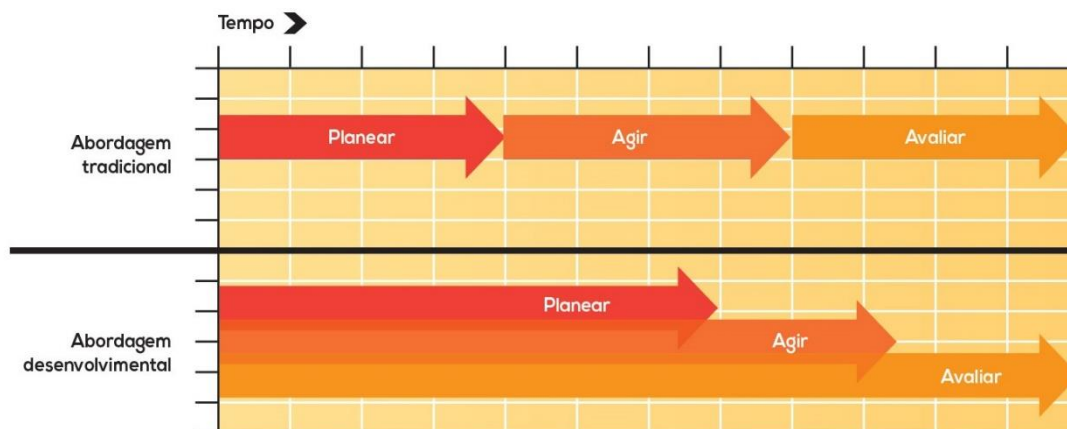


FIGURA 15 - Diferenças entre a abordagem clássica e desenvolvimental (fases “Planear / Agir / Avaliar”)

Fonte: Gamble (2008: 34)

Segundo Patton (2011), este modelo de avaliação não é universal, havendo situações em que não é aplicável. Deve, no entanto, ser escolhido para ambientes complexos e dinâmicos, em que não exista uma solução conhecida, nem um único caminho, mas sim múltiplas possibilidades e em que se necessita de inovação e experimentação social. Exige equipas disponíveis para correrem riscos e com abertura à inovação (Gamble, 2008). Está focado nas mudanças no sistema ao longo de um *continuum*, que pode ir desde o local até ao global.

Uma das dificuldades evidenciadas em todos os processos de avaliação em contexto de complexidade é a das métricas. Se em realidades lineares é possível e desejável medir os resultados comparando-os com os objetivos pré-estabelecidos e procurando avaliar impactos específicos, mensuráveis, alcançáveis, realísticos e calendarizados, já a AD deve ser capaz ir estabelecendo métricas e acompanhando à medida que os impactos acontecem, podendo as métricas evoluir ao longo do tempo.

Outra diferença significativa entre as abordagens formativa/sumativa e abordagem desenvolvimental é a análise de atribuição, no primeiro caso, e uma análise de contribuição, no segundo.

Realizar uma AD coloca alguns desafios, começando desde logo pela gestão das fronteiras para o avaliador e o ter de lidar com a ambiguidade e a incerteza. Depois é necessário conciliar múltiplas partes interessadas e gerir um volume significativo de dados. Manter o foco em resultados, ser credível e desenvolver capacidade para a AD são outros desafios a ter em conta (Patton, 2011).

Também o papel do avaliador é distinto entre estes modelos. Se no modelo clássico o avaliador é independente, estruturando nesse facto a sua credibilidade, na AD o avaliador faz parte da equipa de inovação, tendo um papel de facilitador e traz para o grupo as

aprendizagens do processo, sendo que a sua credibilidade depende da relação de respeito mútuo. Deve, neste quadro, ter “flexibilidade metodológica, ecletismo, adaptabilidade, pensamento sistémico, equilíbrio entre criatividade e pensamento crítico, alta tolerância à ambiguidade, agilidade, competências de trabalho em equipa” (Patton, 2011: 26).

TABELA XII

DEZ PONTOS-CHAVES SOBRE AVALIAÇÃO DESENVOLVIMENTAL (AD)

1. Pensar sobre o que é útil e sensato para avaliação pode abrir a porta e estabelecer as fundações para a AD.
2. A AD pode incluir quer abordagens internas, quer externas à avaliação.
3. A AD pode produzir não só dados sobre o progresso, mas também materiais úteis para o programa de desenvolvimento.
4. Estar atento e aberto ao que de novo possa emergir é central na AD.
5. A AD requer envolvimento em tempo útil e *feedback* rápido.
6. A avaliação torna-se o motor do programa de desenvolvimento.
7. O programa de desenvolvimento e a avaliação em curso reforçam-se mutuamente.
8. Liderança do projeto e apoio para a realização da AD é condição *sine qua non* para que se alcancem resultados.
9. Avaliadores competentes são essenciais para uma AD.
10. AD produz mais do que melhorias; suporta o programa de desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de Patton (2011: 75)

Gamble (2008) procura sinalizar o que refere serem alguns mitos sobre AD. O primeiro é que a AD substituiu os outros métodos. Não é verdade, havendo contextos adequados para a aplicação de cada uma das metodologias. O segundo é que a AD é um *soft method*, sem grande consistência. O autor também contesta esta ideia, defendendo que se trata de um método tão rigoroso como qualquer outro, baseado em evidências. O terceiro mito diz respeito a que a AD se resume a recolha de histórias. Segundo o autor não é assim, pois além dessa ferramenta a AD pode usar métodos qualitativos ou quantitativos. O quarto mito resulta da associação da AD a uma avaliação de processo. Mas o que verdadeiramente conta é o foco nos resultados e nos impactos. Finalmente, o último mito resulta da confusão entre AD e avaliação participativa. São realidades distintas, sendo a segunda usada na AD, mas também na avaliação formativa e na sumativa.

Apesar das mais-valias evidenciadas pela AD para a abordagem de intervenções colaborativas sobre problemas complexos, não deve ser desconsiderada, como foi referido anteriormente, a possibilidade de utilizar outros métodos, permitindo uma avaliação “pluralista” que agregue evidências a partir de várias fontes e empregue diferentes métodos, de natureza quantitativa e qualitativa, para obter uma visão mais completa (El Ansari et al, 2001). Nesta mesma linha, também Considine (2002) refere a importância da existência de métodos multidimensionais que meçam a forma como diferentes arranjos institucionais respondem e que nos permitam perceber a resposta do sistema, enquanto um todo.

2.3.3.2.2. *Obstáculos à governação integrada*

Os principais obstáculos à governação integrada resultam da pesada herança da cultura burocrática. Entre as suas várias consequências, provavelmente a mais relevante é a mentalidade de “silo”, que as estruturas verticalizadas, hierarquizadas e com fronteiras muito bem definidas exibem (Davies, 2009). Page (2005) sublinha cinco dimensões a ter em conta:

TABELA XIII

BLOQUEIOS À GOVERNAÇÃO INTEGRADA E POTENCIAL CONFLITO

Bloqueio	Porquê	Potencial de conflito
Proteção da “minha Quinta”	As partes envolvidas querem manter ou alargar o leque de responsabilidade do seu departamento.	Alto
Proteção do orçamento	As partes envolvidas querem manter total controlo sobre o “seu” dinheiro.	Alto
Subjetividade burocrática	Diferentes departamentos veem o mesmo problema a partir de diferentes perspetivas.	Alto
Ignorância	Falta de consciência sobre o facto de outros departamentos terem interesse em temas comuns com o seu portfolio.	Baixo
Incompatibilidade	Razões técnicas de incompatibilidade de sistemas.	Baixo

Fonte: Adaptado de Page (2005: 142)

Outros autores, Perri 6 et al (2002), estruturam os obstáculos ao trabalho holístico da seguinte forma:

TABELA XIV
OBSTÁCULOS À GOVERNAÇÃO HOLÍSTICA

Obstáculo	Justificação	Exemplos
Autoridade	“Não é permitido...”	Sem poder legal; sem receita orçamental; viola a lei; proteção de dados; dados com diferentes níveis de confidencialidade; ultrapassa as competências do contabilista; “não se podem reescrever os contratos” ...
Legitimidade	“Não deve...”	Outras organizações lideradas por políticos não eleitos; os resultados não são imediatos, tangíveis e visíveis para o público.
Capacidade	“Não pode...”	Falta de competências administrativas/gestão para “gerir fora de controlo”; base de recursos não é suficientemente grande.
Prioridade	“Não é preciso...”	“Olhar pelo serviço” vem em primeiro lugar; demora muito tempo; “não posso planear com tanta antecedência quando há assuntos mais urgentes”; o orçamento é muito escasso para merecer o esforço; “não pode dispensar este indivíduo fundamental”.
Inércia, perda de controlo	“Não consegue...”	Medo profissional ou político de perder poder, controlo sobre o orçamento, tomada de decisões;

		orgulho nos serviços que já existem; perda de oportunidades de carreira, promoções, prémios e reputação.
Negociação	“A não ser que...”	São necessários acordos paralelos com “barões”, os quais não podemos permitir ou estabelecer.
Risco	“É melhor não...”	Ameaça a estabilidade, a sobrevivência e a aceitação pública; o primeiro revés é visto como uma prova de que o objetivo foi mal elaborado; iria prejudicar o nosso sistema de prestação de contas ou o controlo da despesa existente.
Perversidade, futilidade	“Não vai funcionar...”	A integração é irrelevante para os objetivos políticos ou pode prejudicá-los.
Dificuldade	“Não consigo ver como...”	As fronteiras/limites não coincidem; não consegue resolver problemas a nível das leis laborais; não consegue criar estruturas de prestação de contas apropriadas; as organizações têm culturas e tempos/prazos diferentes; indicadores de desempenho incompatíveis; sistemas de informação e de dados padronizados incompatíveis.

Fonte: Adaptado de 6 (2002: 122)

Mulgan (2005) refere também que este modelo de “silo” desvia os esforços governamentais de certas atividades, como por exemplo, a prevenção e, no pior cenário, incentiva os departamentos a “atirarem” os problemas de uns para os outros.

Um outro obstáculo recorrentemente referenciado é a incompatibilidade de sistemas de tecnologias de comunicação e informação (Karré et al, 2012). A existência de diferentes configurações informáticas, aplicações proprietárias e incompatíveis entre si, bases de dados com estruturas diferentes, são algumas das evidências desta tipologia de bloqueio. De igual forma, a natureza burocrática dos regulamentos e procedimentos na Administração Pública, mais focados em correção processual do que medida da eficácia, conflitua e coloca obstáculos ao funcionamento em modelo de governação integrada.

2.3.3.2.3. Críticas à governação integrada

Como acontece com qualquer modelo, a governação integrada é alvo de críticas que sublinham as suas limitações ou erros, verificando-se, ao longo do tempo, um movimento pendular, entre crescimento e decréscimo de entusiasmo com este modelo (6, 2005; Flynn, 2011).

Destacam-se, desde logo, as limitações de abrangência no tempo e nos departamentos. Pode ter-se “alguma governação integrada todo o tempo, ou toda a governação em modo holístico algum tempo; mas não se pode ter governação integrada todo o tempo” (Hood, 2005: 25). Por isso, historicamente, as referências mais próximas de modelos de governação integrada ocorreram em períodos de guerras, fomes ou epidemias em que foi necessária uma coordenação muito forte perante uma crise grave. Nesse sentido, a opção britânica esteve em linha com a aplicação segmentada deste modelo (“alguma governação

integrada todo o tempo”), ao escolher como campo de ação prioritário os “*wicked problems*” como a exclusão social, as crianças em risco ou a criminalidade.

Em termos operacionais, a governação integrada não funciona quando “não há uma clarificação suficiente das tarefas críticas; quando a autoridade está dissipada em vez de distribuída; quando o sentido de missão não é largamente partilhado; e quando não há força suficiente para contrariar as culturas enraizadas em muitos departamentos” (Mulgan, 2005: 181). Roberts (2000), por outro lado, destaca como desvantagem das soluções de matriz colaborativa, o aumento dos “custos de transação”, decorrentes de mais reuniões, de mais atos de comunicação, de mais energia despendida para obter consensos e acordos. Acrescenta também que as competências para a colaboração são limitadas, principalmente em quem está habituado a trabalhar em contexto burocrático e, por isso, necessitam ser aprendidas.

Uma das críticas mais recorrentes é o consumo excessivo de tempo, sem os resultados correspondentes. Com efeito, os processos de governação integrada têm uma fase inicial de construção da parceria em que se consome tempo e energia, sem resultados evidentes. A sensação é de que não se está a avançar, por não se tornar visível algum resultado do esforço feito. No entanto, se o processo estiver a ser bem conduzido, a seguir a esse momento, dá-se uma aceleração de resultados e impactos, que são normalmente mais sólidos e sustentáveis do que em iniciativas fragmentadas. Alguns autores referem a “curva em S” para descrever este fenómeno.

A proliferação de comissões e grupos de trabalho ou a realização de reuniões sem fim – em número e em extensão – constitui outra crítica habitual a esta abordagem. Na verdade, há muitas vezes o risco de que tal aconteça, sem a correspondente eficácia desejada. Haynes alerta para que “algumas tentativas para integrar serviços podem acrescentar

complexidade aos processos e, ainda pior, criar estruturas de gestão muito complexas que tornam mais confusa a gestão e o processo de decisão.” (Haynes, 2015a: 17).

Por outro lado, há quem sublinhe como limitação as diferenças significativas entre áreas que em nada se tocam e com as quais não faria sentido criar qualquer integração de governação, como por exemplo o departamento que gere os subsídios para a arte e o que gere as licenças de pesca (Page, 2005).

A expectativa de que a governação integrada queira dizer poupança de recursos, por sinergias e redução de duplicações, pode não ser real. Karré et al (2012) defendem que este modelo exige investimento em tempo e dinheiro. Numa perspetiva complementar, podemos sublinhar que a integração tem custos antes de ter proveitos. Esses custos são financeiros e humanos e são evidentes, quer nos custos com pessoal e sistemas de suporte, quer nos custos de arranque, que sendo impactantes, decrescem com o tempo (Leutz, 1999).

As críticas à governação integrada revelam matizes diferentes, consoante a perspetiva de referência de quem as faz. O olhar do referencial burocrático defende o princípio “cada um no seu sítio”, com unidades que devem operar independentemente, pelo menos para determinados fins, cada um com os seus recursos financeiros, sistemas de TI e estrutura de comando próprios. Acrescentam ainda que a sua perspetiva burocrática facilita a especialização, a capacidade de gestão e a capacidade de resposta ao consumidor, bem como faz melhorar as possibilidades de controlo legal e torna mais fácil remediar os erros de governação. Finalmente, sublinham que dessa forma melhoram a robustez e a qualidade da informação (Hood, 2005).

Já os defensores da “Nova Gestão Pública” (NGP) veem na governação integrada o risco de diluição das responsabilidades dos funcionários e dos departamentos, por via da

partilha dessas responsabilidades, sublinham ainda que os incentivos e desincentivos “morais” da governação integrada não são os adequados, acreditando mais na força dos incentivos financeiros.

2.3.3.2.4. Que futuro para a governação integrada?

O impulso para que se opte por modelos de governação integrada, vai surgindo recorrentemente, quer pela abordagem racional da necessidade de respostas interinstitucionais colaborativas e integradas, quer em reação a situações de crise, nas quais a descoordenação e a resposta fragmentada foi dramática, como foi já referido, nos casos do furacão Katrina ou o atentado de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. É, por isso, previsível que a temática de governação integrada surja ciclicamente na agenda dos governos.

Se por um lado parece inevitável a exigência de modelos de governação integrada cada vez mais sofisticados e eficientes, também não o é menos a noção que, em vários contextos, experiências desta abordagem têm fracassado. Talbot (2011) refere que para tal contribuem duas causas convergentes: por um lado, os governos centrais são incapazes de fazer as reformas suficientes para proporcionar o ambiente favorável para que a governação integrada se desenvolva e, por outro lado, pela falta de pensamento estratégico no quadro destas iniciativas.

Para que a governação integrada tenha futuro necessita de investimento em liderança e cultura organizacional, pois “é frequente atribuir um excesso de importância às estruturas para alcançar uma mudança e, ainda que estas sejam necessárias, não são por si só um ingrediente suficiente para este tipo de prestação. Devem ser acompanhadas por alterações significativas na liderança e na cultura.” (Colgan et al, 2014: 205).

Uma outra perspetiva interessante para o futuro de soluções de governação integrada é-nos dada por Haynes (2015a) através da importância que atribui à simplificação de processos para gerir melhor problemas complexos. Diz-nos que “resolver estes problemas não é equivalente a ter processos complexos. Deve haver um esforço de simplificação da complexidade” (idem: 20), mas para tal é necessário não perder de vista os valores públicos fundamentais como o cuidar, a coexistência através de relações humanas e de parcerias fortes, o suporte coletivo da comunidade e a aquisição de conhecimento para benefício humano.

Dizia Weber que “uma vez plenamente estabelecida entre as estruturas sociais, a burocracia é de destruição difícil” (Weber, 1978 [1922]: 987). Provavelmente não imaginaria quão verdadeira se tornou esta previsão. As alternativas vão e vêm, mas a burocracia permanece, ainda que com ajustamentos ou novos formatos, como se verá mais à frente. Por exemplo, a tese do “Estado neo-weberiano” que tem vindo a desenvolver-se sobretudo no Norte e Leste da Europa ou mesmo a defesa entusiástica das virtudes da burocracia profissional, mostram que este modelo não chegou ao fim e que provavelmente continuará a ser a referência de modelo organizativo do Estado (Adler, 2011; Dunn & Miller, 2007). Nesse contexto, é provável que se verifique uma coexistência da governação integrada com a burocracia pois, como defende Mulgan (2005), a configuração futura da governação envolverá a combinação de estruturas hierárquicas verticais, particularmente para cumprir tarefas de longa duração, com linhas claras de gestão e de responsabilização e estruturas horizontais para a definição de estratégia e execução de tarefas de curto-prazo.

3. Modelo Teórico e Metodologia

3.1. Modelo teórico e opções de nomenclatura

Da revisão da literatura e da reflexão associada à escolha e desenvolvimento dos estudos de caso, optou-se por estruturar uma aproximação a um modelo teórico (Figura 15).

Tendo por referência a pergunta de partida (“Qual o modelo organizacional adequado para gerir problemas sociais complexos?”), a proposta que se apresenta tem a sua raiz na existência e na essência dos problemas sociais complexos (Rittel & Webber, 1973), cuja leitura se propõe que seja feita a partir da lente teórica da Teoria da Complexidade.

A partir daí converge-se para a abordagem do modelo dos sistemas complexos adaptativos, como leitura possível da resposta à complexidade em contexto natural. Este enquadramento teórico, abordado anteriormente, permite compreender melhor a natureza dos problemas complexos e antecipa requisitos de um modelo organizacional que se lhe adegue. Assim, a partir da consciência do peso específico das interações e das interligações típicas dos sistemas complexos, convoca-se também para este modelo teórico a perspetiva das redes e das relações interorganizacionais, antecipando-se a importância de respostas em rede. Atendendo a que, para que estas funcionem, a dimensão da colaboração é central e propõe-se também o enquadramento teórico através da Teoria da Vantagem Colaborativa.

No centro do modelo teórico estão as alternativas de modelos organizacionais, entre os quais se destaca o que aqui se designa por “governação integrada”, em contraste com a burocracia e a nova gestão pública. É essencialmente entre eles que se coloca a questão fulcral da pergunta de partida. Parte-se da hipótese, a testar com o estudo empírico, que a

governação integrada é o modelo que se adequa à gestão de problemas sociais complexos, mas procura-se ir mais longe.

Neste contexto, pretende-se validar uma nova definição de governação integrada, que venha a constituir parte integrante e central deste modelo teórico.

Reforça-se que a governação integrada tem a colaboração interorganizacional na sua essência, cujo desenvolvimento deve ter em conta um conjunto de fatores de colaboração (Mattessich et al, 2008). No entanto, propõe-se, como outro contributo original, a proposta de uma nova leitura desse inventário e a procura de fatores críticos de sucesso da governação integrada.

Finalmente, este modelo teórico defende que a gestão de problemas sociais complexos deve ter como objetivo - e pelo seu cumprimento, ou não, ser avaliado - a eficácia e a eficiência das respostas produzidas por cada modelo organizacional, devendo ter em conta os bloqueios e os facilitadores em cada uma delas.

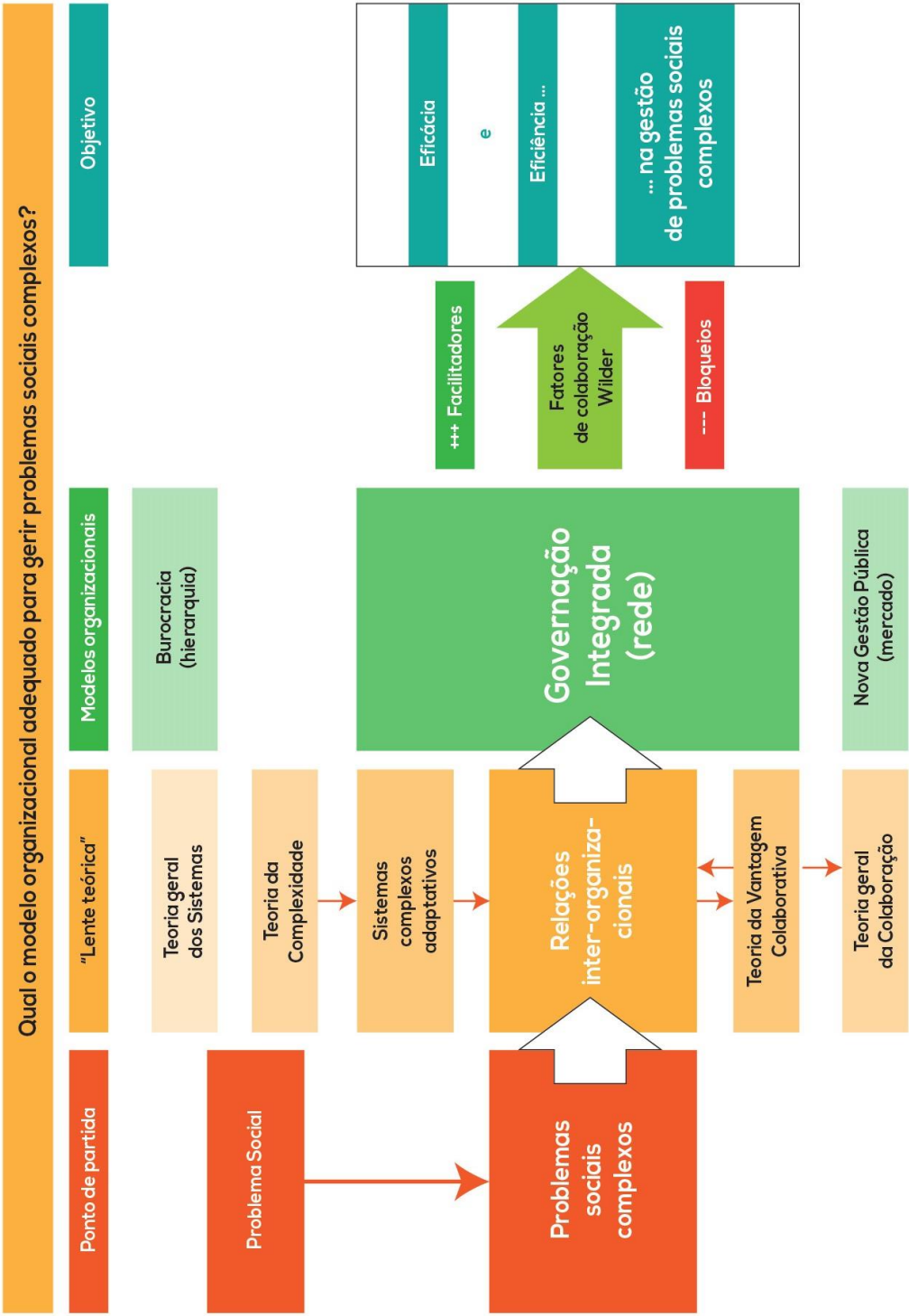


FIGURA 16 - Aproximação a um modelo teórico para gerir problemas sociais complexos

Fonte: Autor

Porquê a opção por “governação”?

Como foi referido na revisão da literatura (p. 157), foi tomada a opção de escolher “governação integrada” como expressão em língua portuguesa correspondente ao campo concetual que inclui conceitos como *Joined-up government*, *Whole-of-government approach* ou *Integrated governance*. Importa justificar, neste capítulo, esta opção.

Não será isenta de contraditório a opção tomada pelo termo “governação”, pois poderia ter sido escolhido um sinónimo: “governança”. A questão que se colocava era, pois, qual a tradução mais correta para a expressão e conceito *governance* que encontramos na literatura: governação ou governança?

Na verdade, poderia ser usada qualquer uma das expressões, não sendo taxativo, nem em termos linguísticos, nem em termos científicos, qual o termo inequivocamente correto. Há correntes distintas e ambas com bons argumentos, como adiante se abordará.

Comecemos pela dimensão linguística. Na literatura científica de língua inglesa, nesta área do conhecimento, surgem recorrentemente dois termos: “*government*” e “*governance*”. A tradução²⁰ de “*government*” para português surge como “governo”, “sistema de administração” ou “governamental”. Por sua vez, a tradução²¹ de “*governance*”, surge com as opções de “governo”, “governação”, “império” ou “regulamentação”. Não surge, portanto, nesta versão a opção de “governança” como tradução de *governance*. Daqui se desaconselharia a prioridade dada à eventual utilização de “governança”.

²⁰ *Government* in Dicionário infopédia de Inglês|Português [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/dicionarios/ingles-portugues/government> [Acesso em: 2016/08/16].

²¹ *Governance* in Dicionário infopédia de Inglês |Português [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/dicionarios/ingles-portugues/governance> [Acesso em: 2016/08/16].

Mas a questão, em termos linguísticos, não fica resolvida, porque “governança” e “governança” surgem como sinónimos²². Olhando agora para um dicionário de língua portuguesa²³, vemos como significado de “governança”:

- “Forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, a nível local, nacional e internacional”.
- “(antiquado, pejorativo²⁴) ato ou efeito de governar; governo, **governança**”.

Este primeiro significado, por um lado, aproxima-se do objeto em análise, ao sublinhar na governança, a interação equilibrada entre Estado, sociedade civil e mercado, aproximando-se mesmo a algumas definições de *governance* encontradas na literatura revista²⁵. No entanto, na segunda definição, a utilização da palavra “governança” na

²² Conforme Dicionário de Sinónimos da Priberam (<http://www.priberam.pt/dlpo/governan%C3%A7a>).

²³ *Governança* in Dicionário da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/governanca> [Acesso em: 16/08/2016].

²⁴ Alves (2015), no seu artigo “*Governança: Cada um usa a que gosta*” no sítio “*Praça do Bocage*”, relembra alguns dos significados antigos e pejorativos da expressão “governança” na língua portuguesa: “Dos inícios do sec. XX retenhamos, por exemplo, aquilo que Os Ridículos, na sua edição de 25 de janeiro de 1911, apelidavam, a propósito da instabilidade política e das sucessivas golpadas políticas de natureza pouco ética, de “o vira da governança”. O termo governança adquiria nestes exemplos uma conotação clara com a ação de governar (ou desgovernar) e, além disso, era pouco abonatória no segundo dos casos citados. Contudo, Camilo Castelo Branco, nos Mistérios de Fafe (Cap. IX, pág. 80) escreveu a dado passo “os outros abundavam no alvitre do Trinca-figados, a quem entregaram a governança da empresa”. Ou seja, aqui, o étimo referia-se à administração ou gestão empresarial. O carácter pejorativo que o termo governança adquiriu entre nós remonta, provavelmente, ao sec. XIX, ficando muito ligada ao oportunismo e à corrupção dos grandes senhores, seja da política, seja no mundo dos grandes e pequenos negócios. E quanto mais não fosse por esta razão – utilização da palavra fora do contexto sociocultural que adquiriu – pode considerar-se infeliz o seu uso como tradução portuguesa da anglo-saxónica *governance* (...).”

²⁵ Definições de *governance*:

“Means to steer the process that influences decisions and actions within the private, public, and civic sectors.” (O’Leary, Bingham & Gerard, 2006: 7).

língua portuguesa com um sentido pejorativo e negativo de governação, desaconselharia essa opção de utilização. Assim, aparentemente, “governança” surge como uma versão mais pobre que “governação”, atendendo a esse passivo simbólico, ainda que distante no tempo.

Um contributo muito interessante para esta clarificação linguística vem de Huynh-Quan-Suu (2001), dos serviços de tradução da Comissão Europeia, que propõe uma análise da etimologia da palavra francesa *gouvernance*. Vai à origem grega, com o verbo *kubernân*, que significa “pilotar um navio” e foi usado por Platão, pela primeira vez para se referir a governação dos homens. Passa pelo verbo latino de “*gubernare*” e pela declinação “*gubernantia*”, que originou vários termos em diferentes línguas como por exemplo, em inglês, *govern*, *government* ou *governance*, ou em português “governar”, “governo”, “governação” ou “governança”. O termo “governança”, que existiu na língua portuguesa a partir do século XIV, caiu em desuso no nosso país, bem como em França, pela sua associação ao “*Ancien Régime*”. Na língua inglesa, nos anos 90, o termo *governance* ressurgiu pela mão de economistas e politólogos, como “a arte ou a maneira de governar” (ou seja, a governação), distinguindo-se de governo enquanto instituição e tirando partido

“As a baseline definition it can be taken that governance refers to the rules and forms that guide collective decision-making. That the focus is on decision-making in the collective implies that governance is not about one individual making a decision but rather about groups of individuals or organisations or systems of organisations making decisions.” (Stoker, 2004: 3).

“A set of coordinating and monitoring activities that enables the survival of the collaborative partnership or institution.” (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

“Regimes of laws, rules, judicial decisions, and administrative practices that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goods and services.” This definition provides room for traditional governmental structures as well as emerging forms of public/private decision-making bodies.” (Lynn, Heinrich & Hill, 2001:7).

de um vocábulo pouco usado para promover uma nova forma de gestão dos assuntos públicos, fundada na participação da sociedade civil, a todos os níveis.

Esta abordagem de Huynh-Quan-Suu (2001) reforça a noção de que não há nada de substancialmente novo no termo “governança” face ao termo “governação”, que constituem sinónimos entre si e que a utilização recente de “governança” para sinalizar uma nova forma de governação é mais “tático”, do que substantivo, sendo acima de tudo uma convenção recente para valorizar uma nova forma de governação.

Ainda nesta perspetiva linguística, em linha com Huynh-Quan-Suu (2001), surge o contributo de Isabel Santos, no sítio Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, que argumenta o seguinte:

*“O vocábulo inglês governance pode ser traduzido por **governança**, que etimologicamente tem afinidade com aquele e está há muito tempo atestada em português, embora com sentido pejorativo, pelo menos, em português de Portugal. Não obstante, os dicionários gerais definem **governança** como sinónimo de **governo** e **governação**, sendo este o termo que tradicionalmente tem sido mais usado em Portugal, quando se pretende referir o «ato de governar». E, de facto, a palavra governance, embora ande traduzida como **governança**, é também muitas vezes posta em correspondência com **governação** (ver sítio Linguee). Contudo, observe-se que a palavra **governança** foi, entretanto, recuperada como decalque do termo governance, que tem abundante uso em textos de ciência política e em textos programáticos emanados de instituições internacionais. Acresce que há investigadores e comentadores que distinguem **governança** de **governação**,*

associando àquela a ideia de que se trata de uma forma de governação mais afim de um tipo de administração mais transparente de toda uma sociedade²⁶. ”

A referência neste excerto ao português de Portugal não é irrelevante. No português usado no Brasil a palavra “governança” é, aparentemente, mais usada, sendo evidenciado, por exemplo, no caso da tradução de *corporate governance* como “governança corporativa” (Br) e “Governo da sociedade” (Pt).

Mas olhemos muito brevemente agora a discussão concetual da utilização dos termos “governação” ou “governança”, salientando, no entanto, que não integra os objetivos desta tese uma discussão aprofundada destes conceitos, pelo que as referências são meramente exemplificativas, sem qualquer objetivo de uma revisão alargada. Procurar-se-á somente dar alguns exemplos da utilização dos termos “governança” e “governação”. Há, inequivocamente, uma tendência crescente de utilização do termo “governança”, como tradução de *governance*, pelos académicos portugueses das áreas de administração pública (Bilhim, 2013), geografia (Chamusca, 2013; Ferrão, 2010), sociologia (Guerra, 2006), educação (Reis, 2013), entre outras.

Guerra (2006) propõe como definição de “governança” a seguinte formulação:

*“Governança é uma palavra que decorre da tradução direta do francês *gouvernance* (expressão retomada do francês antigo, mas que não existe atualmente nos dicionários), ou do inglês *governance*. Estas palavras não têm hoje nessas línguas existência formal a não ser na discussão científica do novo contexto em que se processam as novas formas de governo com a participação pública. Inversamente, em Portugal, a palavra consta do dicionário, equivalente à palavra*

²⁶ Disponível em <http://www.ciberduvidas.com/pergunta.php?id=32403> [Acesso em: 16/08/2016].

governo e utilizamo-la para dar conta dessas novas formas de exercer o governo da nação fazendo apelo às parcerias.” (Guerra, 2006: 16).

Ferrão (2013) defende as formas de “governança” “correspondem a associações de entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas que estabelecem voluntariamente entre si relações horizontais de cooperação e parceria. Estas relações podem basear-se em modalidades muito distintas, tanto em termos de natureza jurídica como de duração no tempo.” (idem: 259).

Curado (2006) propõe uma discussão entre os conceitos de “governação” e “governança”. Começa por assinalar uma evolução do conceito de governação para governança, notando que “a governação nos tempos que vivemos tem manifestações especialmente importantes nas áreas da administração, da gestão de conflitos entre entidades privadas e públicas, nas estratégias diplomáticas com os vizinhos e numa tendência recente, que nos parece louvável por um lado e preocupante por outro lado, de progressiva substituição do conceito de governação pelo de governança.” (idem: 2). Assume como definição de governação a seguinte formulação: “A governação de um Estado é o conjunto de condições que permite a gestão da comunidade, de forma a poder traduzir as escolhas dos cidadãos através dos mecanismos que legitimam as políticas de ação para o desenvolvimento da sociedade, satisfazendo os direitos sociais, económicos e culturais da população.” (idem: 2). Adiante cita definições de governança, como sendo distintas de governação, a partir de Daniel Kaufmann, do Banco Mundial, que “afirma em *Mitos e Realidades da Governança e da Corrupção* que a governança se define pelo conjunto de tradições e de instituições através das quais a autoridade num país é exercida para o bem comum” (idem: 2) e de seguida refere “no documento da Comissão Europeia *Governança e Desenvolvimento* (COM, 2003: 615) reconhece-se que, apesar de não haver uma

definição internacionalmente aceite do termo governança, este assumiu nos últimos dez anos uma enorme importância. Para a Comissão Europeia, governança refere-se às regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade.”. Note-se, no entanto, que em ambas as citações, o termo original é *governance* (*Myths and Realities of Governance and Corruption*, no caso do artigo de Kaufmann e *Governance and Development* no caso da comunicação da Comissão Europeia).

Na mesma linha, encontramos Chamusca (2013: 37), num importante artigo que defende que “*a emergência do conceito de governança territorial nos últimos anos do século XX, como alternativa aos conceitos de governo (government) ou governação (governing²⁷), estes em crescente descrédito face à sua incapacidade de responder às necessidades de intervenção num período de maior complexidade de problemas*”.

Todas estas opções poderiam ser discutidas, mas não é esse o foco desta abordagem.

Porém há quem siga um caminho diferente. Moreira e Alves (2010) na sua monografia “*Gestão pública e teoria das burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública*” usam como tradução de *governance* o termo “governação”. Num outro contexto, José Manuel Moreira²⁸, defende que a distinção entre governação e governança é essencialmente de natureza político-ideológica e interpreta-a num sentido oposto a Guerra (2006) e Ferrão (2013):

²⁷ A opção que toma de propor como tradução de “*governing*” o termo “governação” é discutível. Seria porventura mais adequado²⁷ utilizar “que governa, diretivo”; “dirigente” ou “direção, comando; governo” conforme propõe o Dicionário Inglês-Português, da Porto Editora.

²⁸ Professor catedrático de “Ciências sociais e políticas” da Universidade de Aveiro. Licenciado e doutorado em Economia e Filosofia.

*“Expressam duas formas de ordenar a política. Governança parece derivar do inglês "governance", que carece do termo governação. Nos nossos dicionários surgem como equivalentes, mas o debate teórico passou a ligar governança a uma desejável preponderância do poder governamental, em contraste com o entendimento tradicional da governação mais propenso a confiar na sociedade, com valorização da autorregulação, do autogoverno e da coordenação social. Com o tempo vingou uma visão da governança como "processo político-social" que, embora não sendo só governamental, entrega ao Estado o controle e regulação do mercado e da sociedade civil. Um entendimento que fomentou a ideologia social-democrata-socialista e o Estado de Bem-estar, hoje em crise.”*²⁹

Já Ferreira (2015), no seu artigo “Governação, participação e desenvolvimento local”, usa igualmente a expressão “governação” para se referir a *governance*, aplicada ao contexto urbano. Francisco (2007) usa a mesma opção (“governação”) definindo assim: *“Complexas imbricações de atores – entre Estado e sociedade civil, política e administração, centro e periferia – diluem então as fronteiras entre o público e o privado, a decisão e a implementação, os distintos patamares territoriais, falando-se de “governação” em vez de “governo”*” (idem: 171).

De “*governance*”, em vez de “*government*”, acrescentaríamos nós.

Uma outra dimensão interessante é verificar a coerência da definição de *governance* na literatura selecionada. Não pode haver maior diversidade e dispersão nos conceitos apresentados por diferentes autores, sendo de tal abrangência que perde especificidade.

²⁹ Moreira, J. M. (2013). *Governança e Governação*, Diário Económico, 30 de maio. Disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/governanca-e-governacao_170262.html [Acesso em: 16/08/2016].

Nesta discussão fica claro que, como muitas vezes acontece, o significado dos termos mais do que o seu sentido em “estrito senso”, é fruto de convenções e de tendências, do contexto da sua utilização, da força e prestígio social e científico dos autores que o usam ou da especificidade da área científica em que é integrado. Não é, como se vê, ciência exata. Isso abre espaço para opções, que sendo fundamentadas, podem ser legítimas.

Escolheu-se, por isso, no contexto deste trabalho, a tradução de “governança” para o termo inglês *governance*, sendo preterida a expressão “governança”. Mas, mais do que isso, defende-se que governação (ou governança) por si só é uma expressão ambígua, que para ser útil necessita de ser mais específica. Assume-se aqui que se trata de um nome/substantivo (governação) que necessita de um adjetivo para ser mais claro de que se trata e mais rigoroso da realidade a que se refere. Assim surge, indissociável para o conceito trabalhado nesta tese, a conjugação “governação integrada”³⁰, que em inglês se escolheria a formulação *integrated governance*, explicando-se de seguida o porquê da escolha do termo “integrada”. Para além disso, introduz-se no capítulo final dedicado às conclusões, uma nova definição de “governação integrada” que representa uma proposta distinta face às anteriores formulações.

Porquê “integrada”?

Como já foi referido, são usadas diferentes expressões em língua inglesa para definir este conjunto de modelos de governação, entre as quais se destacam *joined-up*, *whole-of*, *integrated*, *holistic* ou *networked*. Optou-se, neste quadro, pelo conceito “integrada”, enquanto adjetivo de governação, para sublinhar esta dimensão de relação coerente e convergente de partes em interação/interdependência, que constituem um novo “todo”,

³⁰ Como existe “governança em rede”, “governança colaborativa”, “governança participada”, “governança cívica”, ...

distinto da simples soma das partes, assumindo as características da “emergência”, orientadas para um fim de eficácia e de eficiência³¹ ou, dito de outra forma, para resultados e impactos.

A “integração” aponta em si mesmo um fim, ao contrário de opções como “parceria”, “em rede” ou “colaborativa”, em que se sublinha simplesmente o processo/dinâmica, embora durante muito tempo fosse este o foco da investigação, como se fosse esse o fim em si mesmo (Sandfort & Milward, 2008). Explicitando mais esta diferença, considera-se que “governação em rede/colaborativa” é uma condição necessária, mas pode, eventualmente, não ser suficiente para alcançar “governação integrada”. Esta encerra em si mesmo os conceitos de “rede” e de “colaboração” e dá-lhes um objetivo: a integração, como sinónimo de harmonia, completude e articulação, bem como de “emergência”.

Em termos de integração, podemos considerar várias dimensões (Keast, 2011: 222):

- A vertical, que integra e relaciona diferentes níveis dentro da mesma organização; e a horizontal, que atravessa diferentes organizações transversalmente.
- A macro, ao nível das decisões de políticas, planeamento estratégico e financiamento; a meso, ao nível das relações entre organizações e serviços; e a micro, ao nível dos profissionais.
- A dinâmica de desenvolvimento da integração pode ser gerada de uma forma descendente (“top-down”) ou ascendente (“bottom-up”).

Nesta mesma linha, Ling (2002) refere que a integração deve ser considerada em políticas e programas, a nível local e nacional, para lidar com problemas sociais de uma forma conjunta, independentemente da estrutura organizacional do governo.

³¹ Como se abordará nas Conclusões.

Uma outra estruturação da tipologia de integração de serviços inclui quatro níveis distintos: o político, o organizacional, o de programa e o de cliente (Sandfort & Milward, 2008).

3.2. Opção metodológica

3.2.1. A opção por uma abordagem qualitativa

Em termos metodológicos, mediante a pergunta de partida e os objetivos traçados para este trabalho, optou-se por uma abordagem qualitativa. Se for usada a grelha de análise de Creswell (2009) verifica-se cumulativamente que são cumpridos os critérios para uma metodologia qualitativa:

- (a) Esta investigação deve ocorrer no contexto natural dos seus participantes;
- (b) O investigador deve ser um elemento chave na recolha de dados e sua interpretação;
- (c) Serão usadas várias fontes de dados, nomeadamente entrevistas e documentos;
- (d) Seguir-se-á uma abordagem indutiva/compreensiva a partir do particular e do experienciado pelos participantes;
- (e) A voz dos participantes será essencial no sentido que atribuirá às suas vivências, sendo muito mais que “objetos”;
- (f) É provável que o desenho da investigação sofra evolução ao longo do trabalho de campo, sendo por isso flexível e estando aberto a incluir novos pressupostos a partir do que se vai descobrindo no terreno;
- (f) Há uma “lente” teórica que enquadra a pergunta de partida (neste caso, a Teoria da Vantagem Colaborativa, sistemas complexos adaptativos e redes interorganizacionais);

(h) E a leitura dos dados será interpretativa e holística, procurando compreender toda a complexidade subjacente à questão colocada.

É necessário ter presente os riscos e as limitações que esta abordagem qualitativa encerra. A crítica recorrente de que esta metodologia é frágil por permitir que os dados sejam manipulados pelo investigador em função dos resultados pretendidos, ou por não fornecer uma base para generalizações científicas, ou ainda por demorar muito e acabar por incluir documentos e relatórios que não permitem a objetividade necessária à análise de dados (Vilelas, 2009; Yin, 2009) deve merecer particular atenção. Como resposta, deve ser colocado particular rigor metodológico na recolha, análise e interpretação dos dados e o estudo não deve ter a pretensão de generalizações forçadas.

3.2.2. A opção pelo “Estudo de caso”

Na investigação qualitativa definem-se várias alternativas de estudos. Numa das abordagens (Creswell, 2009: 14) identificam-se, de uma forma sucinta, cinco formatos (Biografia, Fenomenologia, Etnografia, Estudo de caso e *Grounded theory*), indo de uma abordagem mais estreita para uma mais larga. Destas cinco estratégias de investigação nas metodologias qualitativas, quando se quer estudar processos, atividades e acontecimentos deve ser escolhido o “estudo de caso” ou a *grounded theory* (Creswell, 2009). No presente contexto de investigação, a opção de “estudo de caso” parece ser a mais adequada.

Na metáfora usada por Gerring (2007) há duas formas de aprender a construir uma casa: uma é estudar a construção de muitas casas, outra é estudar uma casa em particular. Este último é o paralelo ao “estudo de caso”. Embora ambas procurem o mesmo objetivo, prosseguem-no por caminhos diferentes. Também assim acontece nas ciências sociais em

que se pode estudar um conjunto significativo de casos de uma forma superficial ou um pequeno número de uma forma aprofundada.

A opção por um “estudo de caso” permite uma descrição mais completa e holística de uma realidade. Na perspetiva de Yin (2003: 2):

“A necessidade de utilizar estudos de caso surge do desejo de entender fenómenos sociais complexos. O estudo de caso permite aos investigadores apreender de uma forma holística e com sentido as características de acontecimentos da vida real”.

Esta abordagem em profundidade, adequada à presente investigação, permite perceber o “como” e o “porquê” (Yin, 2009), outra característica típica do “estudo de caso”. Ainda segundo este autor soma-se “a dimensão da contemporaneidade dos eventos a estudar e o facto do investigador não ter controlo sobre eles” (Yin, 2009: 13).

Uma outra dimensão a ter em consideração é a abordagem de um fenómeno delimitado espacialmente, num determinado momento ou período de tempo (Gerring, 2007).

Finalmente, “o método do estudo de caso é o método a escolher quando o fenómeno a estudar não é separável do seu contexto” sendo que “a inclusão do contexto como parte fundamental do estudo cria desafios técnicos específicos” (Yin, 2003: 4).

Para o desenvolvimento dos estudos de caso recorreu-se a entrevistas, análise documental³² e análise de imprensa.

A opção de constituição de múltiplas unidades de análise (*embedded*), nas entrevistas semiestruturadas com várias correlações entre si, introduz uma dificuldade acrescida nestes estudos de caso, mas procura dar resposta satisfatória a uma investigação em profundidade, capaz de abranger a complexidade da temática. Procura, de alguma forma, corresponder ao objetivo da “triangulação”, que segundo Stake (1994: 241) visa “reduzir

³² Estabeleceu-se como período a considerar na análise documental o anterior a 31/12/2015.

a margem de erros de interpretação” usando para isso “vários procedimentos, incluindo a redundância da recolha de dados”. Desta forma, “usam-se múltiplas percepções para clarificar o sentido, verificando a repetição de uma observação ou interpretação”.

Para os objetivos definidos neste projeto, dar-se-á preferência enquanto técnica de recolha de dados à *entrevista semiestruturada*, aplicada individualmente a cada participante, complementada por análise documental e análise de imprensa.

A seleção da tipologia de entrevistados, que constituem as diferentes unidades de análise já anteriormente referidas, foi feita em função da pertinência relativamente ao objeto de estudo e foram selecionados de modo a contemplar as variáveis que potencialmente ajudarão a compreender a problemática em estudo.

As entrevistas tiveram uma duração prevista de 60 a 90 minutos, foram realizadas em local à escolha do entrevistado, foram gravadas e posteriormente transcritas para análise qualitativa de conteúdo (Guerra, 2006). Existiu um guião associado à grelha de fatores colaborativos Wilder (Anexo II), como já foi referido, que serviu de ponto de partida para a conversa com cada entrevistado, sendo que a questão inicial serviu de aquecimento e as subsequentes procuraram ser capazes de iniciar e desenvolver a temática, sem permitir desfoque.

Realizadas as entrevistas, *corpus* essencial deste projeto, e reunidos os documentos para análise, seguiu-se a análise de dados, começando por transcrever, imprimir, ler, sublinhar, destacar e construir sinopses para poder reduzir e dar inteligibilidade ao material disponível (Guerra, 2006). De igual forma, a sua organização por categorias/temáticas revelar-se-á essencial.

Muito mais do que uma simples “análise de conteúdo”, destinada a detetar frequências e repetições, capaz de constituir categorias e permitir uma interpretação teórica a partir da

“*frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias num texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor*” (Sá-Silva et al, 2009), importa fazer uma “análise qualitativa do conteúdo”. De facto, como sublinha Guerra (2006), importa evitar a “armadilha” de transformar uma análise qualitativa do conteúdo numa análise quantitativa de frequências.

No entanto, como se solicitava uma pontuação numa escala Likert 1-5, foi possível também obter uma avaliação numa escala quantitativa nos vários indicadores seleccionados.

Bardin (1977) sublinha três etapas básicas de análise qualitativa de conteúdo que identifica como “*pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados*”. Visto de outra perspetiva, a metáfora da “espiral” (organizar, ler, descrever, classificar, interpretar, representar, visualizar) constitui um roteiro de investigação aplicável a estes “estudos de caso”.

3.2.3. A opção por um modelo de análise - A referência do Wilder Collaboration Factors Inventory (WCFI)

Nesse contexto, os estudos de caso deveriam poder evidenciar os fatores críticos de sucesso para a colaboração interorganizacional, o que determinaria que o guião das entrevistas semiestruturadas pudesse estar organizado em função desse objetivo. Para ter um ponto de partida sólido, procurou-se, na literatura, referências relevantes para este objetivo. Selecionou-se o modelo desenvolvido por Mattessich et al (2008), designado *Wilder Collaboration Factors Inventory* (WCFI), descrito na sua obra, *Collaboration: what makes it work*. Esta opção fundamenta-se nos seguintes factos:

1. O WCFI resulta de uma extensa revisão de literatura de 281 estudos relacionados com colaboração, da qual se evidenciaram os fatores críticos de sucesso mais referenciados (Mattessich et al, 2008).
2. O WCFI tem uma estreita relação à aplicação prática, tendo sido testado em vários projetos e dessa aplicação resultou um aperfeiçoamento progressivo, plasmado na edição de 2008 (idem).
3. A riqueza multidimensional de fatores que propõe, considerando seis categorias e vinte fatores cobre um leque significativo de eixos de análise.
4. O WCFI foi utilizado em diversas teses e dissertações, de doutoramento e de mestrado, em diversas universidades do mundo (Alsalem, 2010; Bainbridge, 2011; Gruen, 2013; Manchester, 2007; Nugent, 2011; Perrault, 2008; Shaw, 2006; Spånning, 2009).

O WCFI contempla seis domínios e, dentro deles, vinte fatores críticos de sucesso da colaboração:

Domínio	Fatores
Ambiente / Contexto	1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade.
	2. Grupo colaborativo visto como líder legítimo na comunidade.
	3. Clima político e social favorável.
Características dos membros	4. Respeito mútuo, compreensão e confiança.
	5. Presença de membros de vários setores/tipologias.
	6. Membros veem a colaboração como do seu próprio interesse.
	7. Capacidade de estabelecer compromissos.

Processo e Estrutura	8. Membros partilham a participação no processo e nos resultados.
	9. Participação multinível.
	10. Flexibilidade.
	11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.
	12. Adaptabilidade.
	13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.
Comunicação	14. Comunicação aberta e frequente.
	15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.
Missão	16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis.
	17. Visão partilhada.
	18. Objetivo comum.
Recursos	19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.
	20. Liderança capacitada.

Cada entrevistado foi convidado a pronunciar-se sobre cada um dos fatores do WCFI e foi-lhe pedido que nos casos concretos em estudo (CNAI e CPCJ Amadora) pontuasse de 1 a 5 cada um dos fatores, correspondendo “1” a “*totalmente em desacordo/inexistente*” até “5” “*totalmente de acordo/plenamente existente*”.

Para a interpretação das respostas obtidas será útil ter em conta que segundo os autores (Mattessich et al, 2008):

- Resultados iguais ou superiores a 4 mostram uma força e essa dimensão provavelmente não necessita de grande investimento.

- Resultados entre 3 e 3,9 devem ser analisados pelo grupo colaborativo e devem merecer alguma atenção.
- Resultados abaixo de 2,9 representam uma preocupação e devem estar no centro da atenção futura.

Na análise qualitativa dos resultados, Mattessich sugere que se analisem os seguintes aspetos:

- 1) Quais as forças e as fraquezas evidenciadas pelo grupo, tendo em conta os fatores críticos de sucesso?
- 2) Que tópicos são referenciados nos fatores críticos com baixa pontuação?

A ponderação da relevância específica de cada domínio/fator não é taxativa. Os autores não propõem uma maior ou menor relevância de qualquer um dos fatores, nem defendem a necessidade de um *mix* preciso entre eles para garantir o sucesso de um projeto colaborativo. De qualquer forma, há um indicador indireto que é referido - o número de estudos identificados que referem um dado fator, evidenciando o peso de cada um deles na literatura publicada (ainda que isso não seja sinónimo obrigatório de maior ou menor relevância para os processos colaborativos):

- 27 Estudos com referência ao fator 4 - Respeito mútuo, compreensão e confiança.
- 20 Estudos com referência ao fator 9 - Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.
- 18 Estudos com referência ao fator 5 - Presença de membros de vários setores.
- 17 Estudos com referência ao fator 9 - Participação multinível.
- 15 Estudos com referência aos fatores:
 - 6. Membros veem a colaboração como do seu próprio interesse.
 - 11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.

- 17. Visão partilhada.
- 14 Estudos com referência ao fator 14 - Comunicação aberta e frequente.
- 13 Estudos com referência ao fator 20 - Liderança capacitada.
- 10 Estudos com referência aos fatores:
 - 1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade.
 - 10. Flexibilidade.
 - 15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.
 - 16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis (10).
- 9 Estudos com referência ao fator 8 - Membros partilham a participação no processo e nos resultados.
- 7 Estudos com referência aos fatores:
 - 12. Adaptabilidade.
 - 13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.
- 6 Estudos com referência aos fatores:
 - 3. Clima político e social favorável.
 - 7. Capacidade de estabelecer compromissos.
- 4 Estudos com referência ao fator 18 - Objetivo comum.
- 3 Estudos com referência ao fator 2 - Grupo colaborativo visto como líder legítimo na comunidade.

Desta revisão torna-se evidente que fatores como “4. Respeito mútuo, compreensão e confiança”, “9. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes”, “5. Presença de membros de vários setores”, “9. Participação multinível”, têm merecido maior atenção por parte dos investigadores em fatores críticos de processos colaborativos.

Tendo em conta a atenção específica que se atribui nesta abordagem proposta ao tema da eficácia e da eficiência do modelo de resposta integrada face aos de resposta fragmentada, introduziram-se, em cada estudo de caso, duas perguntas adicionais ao WCFI, que questionam os entrevistados especificamente nesta temática. Assim, para o estudo de caso I (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante):

1. *“O CNAI é mais ou menos eficaz a resolver os problemas dos imigrantes, decorrentes da sua necessidade de interagir com múltiplos serviços públicos, que cada organismo trabalhar isoladamente (como era antes do CNAI existir)? Como se evidencia isso (exemplos)?”*
2. *“O CNAI é mais ou menos eficiente, na utilização dos recursos disponíveis na Administração Pública a favor da resolução dos problemas dos imigrantes que cada organismo a trabalhar isoladamente? Promove a sinergia de recursos e combate o desperdício? Como se evidencia isso (exemplos)?”*

E para o estudo de caso II (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora):

1. *“A CPCJ é mais ou menos eficaz a promover e proteger as crianças e jovens em risco/perigo, em comparação com a opção de cada instituição trabalhar isoladamente (como se a CPCJ não existisse)? Como se evidencia isso (exemplos)?”*
2. *“A CPCJ é mais ou menos eficiente na utilização dos recursos disponíveis na Administração Pública e na comunidade, a favor da promoção e proteção de crianças e jovens em risco/perigo, que cada organismo a trabalhar isoladamente? Como se evidencia isso (exemplos)?”*

3.2.4. Dificuldades e limitações metodológicas

Como acontece em qualquer trabalho científico é inevitável enfrentar limitações e dificuldades metodológicas. Enunciam-se seguidamente as principais identificadas.

1. Multiplicidade de perspetivas teóricas a ter em conta na revisão da literatura e no modelo teórico - no que respeita à revisão da literatura e ao modelo teórico, a temática em estudo - problemas sociais complexos e governação integrada - beneficia de múltiplos afluentes teóricos desde os estudos da complexidade, dos sistemas, das redes, da colaboração ou das relações interorganizacionais. Pretender abranger todo este universo, para não ignorar nenhum contributo relevante, ao mesmo tempo que se garante uma coerência de análise e se evita a armadilha de uma confusão teórica, representou uma dificuldade.
2. Limitação nas entrevistas diretas aos beneficiários dos casos estudados por questões éticas e operacionais - os estudos de caso selecionados aconselhariam uma audição dos beneficiários (imigrantes e crianças e jovens em risco) mas deparamo-nos com algumas limitações éticas e operacionais. No caso dos imigrantes (estudo de caso CNAI) foi possível ultrapassar estas limitações quer através das entrevistas aos mediadores socioculturais (eles próprios imigrantes) e a dirigentes associativos, bem como aceder a fontes secundárias como os inquéritos das avaliações. No caso da CPCJ Amadora, atendendo às questões éticas que se colocavam, foi excluída essa hipótese.
3. Ausência de estudos comparativos no âmbito das relações interorganizacionais para abordagem dos temas selecionados - Não se dispõem de estudos comparativos, no tempo e no espaço, que se tenham debruçado sobre modelos de colaboração interorganizacional para o acolhimento de imigrantes ou para a proteção de crianças e jovens em Portugal, com este foco holístico no âmbito das relações

interorganizacionais. Isso não permite análises comparativas que poderiam ser interessantes.

4. Variações ao longo do tempo na história de cada “Estudo de caso” - uma das maiores dificuldades percebidas no trabalho de campo, nomeadamente nas entrevistas, foi a referência temporal para cada resposta. Sendo instituições com mais de uma década de vida, com mudanças inevitáveis nesse período, colocou-se a dificuldade de resposta por parte dos entrevistados quanto ao momento a que se refere a pergunta (se o atual, se há dez anos, se uma “média” desse período). Procurou-se resolver essa dificuldade, contextualizando a entrevista com o momento atual o que tem como prejuízo, a ausência de resposta quanto ao passado e um potencial enviesamento das conclusões.
5. Subjetividade e dificuldade na interpretação das perguntas do WCFI - sentiu-se no decurso das entrevistas, que alguns dos fatores do WCFI que surgem como base para as perguntas das entrevistas não eram suficientemente claros para os entrevistados, bem como lhes pareciam nalguns casos redundantes. Por outro lado, para alguns entrevistados, revelou-se difícil a resposta a algumas delas por desconhecimento da realidade.

3.3. Os casos selecionados

3.3.1. Critério de seleção dos casos

Nesta tese sobre governação integrada, para gestão de problemas sociais complexos, com o método de “estudo de caso”, optou-se pela seleção de dois casos:

- a) **O Centro Nacional de Apoio ao Imigrante**, como estrutura nacional, central e focada nas respostas de acolhimento e integração de imigrantes, que assegura a tipologia de “governação integrada de natureza instrumental”.
- b) **Uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)** como estrutura local, descentralizada e com a missão de promover os direitos e proteger crianças e jovens em risco, que assegura a tipologia de “governação integrada, de natureza temática”.

Esta opção, ainda que correndo o risco de ser pouco ortodoxa, procura dar robustez à investigação através da seleção de um caso nacional e de um caso local, com dois tipos de problemas complexos diferentes e com envolvimento de distintos atores institucionais. Na literatura disponível, procurou-se verificar se havia referências quanto a casos similares estudados na perspetiva da governação integrada. No primeiro caso, como é sublinhado por Christensen:

“A integração de imigrantes requer um conjunto de serviços públicos como habitação, educação, emprego, saúde, e segurança social. A imigração é um “wicked” issue (Rittel & Weber, 1973) que não pode ser resolvido só por um setor, uma área de políticas públicas ou um nível administrativo” (Christensen et al, 2007: 111).

Também no que se refere à governação integrada aplicada à proteção de crianças e jovens (Snell, 2002: 16), bem como à gestão das suas necessidades (Signoretta & Craglia, 2010: 59), há investigação científica publicada. No relatório *The future of joined-up public policies* (Dunleavy, 2010) sinaliza-se ser esta uma das áreas prioritárias numa intervenção de médio-longo prazo.

Esta abordagem qualitativa permitirá, nos dois exemplos, uma análise do caso, incluindo entrevistas aprofundadas, bem como tratamento de dados quantitativos de atendimento e/ou sinalizações e seguimentos, análise de imprensa, comparações internacionais e revisão da literatura. Foram então selecionados para o trabalho de campo, o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de Lisboa e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora.

3.3.2. Estudo de caso I - Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

O estudo de caso selecionado visou o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), do Alto-comissariado para as Migrações, com sede em Lisboa.

Começou por ser promovido um estudo exploratório com pesquisa de evidências do modelo de governação integrada no CNAI e seguiu-se uma análise documental mais aprofundada, nomeadamente de relatórios anuais de atividade, incluindo estatísticas de atividades e indicações de eficiência e eficácia, de relatórios de avaliação externa da Organização Internacional das Migrações (2006; 2008) e do projeto europeu “Como implementar um “One Stop Shop” para acolhimento de imigrantes” (Oliveira et al, 2009). O estudo de caso contemplou também a análise de conteúdo em imprensa, tendo sido selecionadas as notícias publicadas no Jornal *Público* sobre o CNAI, entre 2002 e 2015. Finalmente, realizaram-se dezassete entrevistas semiestruturadas, conforme a grelha de fatores colaborativos, propostos no WCFI, e as duas perguntas adicionais, cobrindo diversas tipologias, das quais foi feita a análise qualitativa de conteúdo:

- A quadros do ACIDI com responsabilidade de coordenação do CNAI (2).
- A mediadores socioculturais do CNAI (4).
- A dirigentes de associações imigrantes (2).

- A quadros da Administração Pública de organismos com presença no CNAI (5).
- A decisores políticos com responsabilidades³³ na área da imigração (3).
- A quadros do ACIDI com responsabilidade na área de estudos e relações internacionais (1).

3.3.3. Estudo de caso II - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora

O segundo estudo de caso selecionado debruçou-se sobre a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) da Amadora.

Seguiu-se exatamente o mesmo modelo de trabalho empírico de estudo de caso, com um estudo exploratório com pesquisa de evidências do modelo de governação integrada na CPCJ da Amadora e seguiu-se uma análise documental, incluindo os relatórios anuais de atividade da CPCJ da Amadora e da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens, bem como o seu relatório de avaliação externa (Torres et al, 2008). Na análise de conteúdo de imprensa, foi igualmente selecionado o Jornal *Público*, com as notícias publicadas entre 2004 e 2016.

Ao nível das entrevistas aprofundadas, semiestruturadas, foram realizadas dezoito, conforme a grelha de fatores colaborativos, propostos no WCFI, assim repartidas:

- A membros da equipa de coordenação da CPCJ Amadora (3).
- A representantes de instituições públicas, com presença na comissão restrita ou na alargada da CPCJ Amadora (8).
- A dirigentes associativos de IPSS ou organizações da comunidade, membros da comissão alargada CPCJ Amadora (7).

³³ Responsabilidades atuais ou passadas.

Este conjunto de entrevistas abrange 50% dos membros da CPCJ. A seleção da amostra de pessoas a entrevistar procurou corresponder à diversidade de instituições presentes na CPCJ, incluindo a sua equipa de coordenação, os representantes de instituições públicas e os representantes de IPSS e ONG presentes na CPCJ.

Como nota metodológica final, importa clarificar a relação do autor com um dos objetos de estudo, o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, ao qual esteve ligado no período de 2004/8. Consciente dos riscos, decidiu assumi-los com transparência e honestidade científica, muito inspirado por esta visão de Creswell (2009: 176):

“A investigação qualitativa é fundamentalmente interpretativa. O que significa que o investigador faz uma interpretação do que vê, ouve ou compreende. As suas interpretações não podem ser separadas da sua experiência de vida, história, contexto e ideias prévias.”

Em síntese, o modelo teórico que aqui se estrutura e que serve de base para a análise dos estudos de caso, procura articular uma visão que permita responder à pergunta de partida e possa viabilizar não só uma grelha de leitura dos casos escolhidos, mas também possa, eventualmente, vir a ser útil para futura utilização, quer no domínio teórico, quer no domínio prático.

4. Análise e Discussão dos Dados

4.1. Estudo de caso I - "*Centro Nacional de Apoio ao Imigrante*" (CNAI)

Um dos estudos de caso escolhidos para esta tese é o do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), como resposta social a um problema social complexo: o acolhimento e integração de imigrantes. Já foi referida a caracterização da imigração enquanto problema complexo e o contributo de modelos de colocação para reforço da dinâmica de colaboração, no capítulo dedicado ao enquadramento teórico. Importa agora, a partir da análise das fontes documentais e do trabalho de campo, avaliar as características da resposta desenhada - CNAI - bem como o seu enquadramento nas políticas públicas de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal.

4.1.1. A necessidade de políticas públicas integradas e a experiência de Portugal

Para desenvolver uma resposta social a este problema, torna-se fácil entender que, dadas as interações e interdependências, bem como a ramificação das questões colocadas, não é eficaz, nem eficiente, uma abordagem em silo, burocrática e rígida. Só políticas públicas holísticas, integradas e coerentes podem ambicionar melhores resultados (Abranches, 2006; European Agency for Fundamental Rights, 2014).

Propõe-se agora uma abordagem, ainda que muito sumária, das principais etapas recentes das políticas de imigração em Portugal, em que se integra o CNAI.

Portugal, tendo sido, nos últimos séculos, país de origem de emigrantes, experimentou sobretudo entre 1993 e 2010, a transformação para país de destino. Em poucos anos,

passou de saldo migratório negativo para positivo. Segundo os dados dos Censos³⁴ em 1991, Portugal tinha 106.664 estrangeiros residentes (1,1% população residente), em 2001, 226.715 e em 2011 (2,7% população residente), 394.496 pessoas com este estatuto (3,7% população residente), sendo as nacionalidades mais representadas a brasileira, a cabo-verdeana e a ucraniana. Esse aumento exponencial tem particular evidência, num período de quatro anos, entre 1999 e 2002, em que o número de imigrantes duplica e atinge, só no ano de 2000, um crescimento de 56% (Oliveira & Gomes, 2014).

Nesse contexto, colocava-se o desafio de fazer funcionar não só a resposta de controlo de entrada, permanência e saídas de imigrantes - competência na esfera do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Ministério da Administração Interna - como também de organizar uma política de acolhimento e integração de imigrantes na sociedade portuguesa.

4.1.1.1. Primeira etapa: A criação da função de Alto-comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (1996)

Para dar resposta a essa necessidade, em 1996, foi instituído o cargo de Alto-comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (Decreto-Lei n.º 3-A/96 de 26 de janeiro). Na introdução deste DL 3-A/96, sublinha-se que:

“Os novos desafios que se colocam a Portugal como país de imigração requerem medidas de integração na sociedade das famílias de imigrantes e, em geral, das minorias étnicas, de forma a evitar situações de marginalização geradoras de racismo e xenofobia. A proteção das minorias étnicas assume

³⁴ Estes dados não coincidem com os do SEF, que apontavam em 2011, para 436.822 estrangeiros residentes em Portugal (SEF, 2011).

importância fundamental, como forma de combater a intolerância e a discriminação.”

É, portanto, uma visão centrada na proteção de direitos fundamentais, promoção da igualdade de oportunidades e combate à exclusão. Simultaneamente, é também criado o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR). Ocorre, então, nesta segunda metade da década de 90, o que é descrito como a “institucionalização da imigração” (Horta & Oliveira, 2014).

O Alto-comissário é equiparado a subsecretário de Estado, exercendo predominantemente, no entanto, uma função consultiva, sem uma estrutura de suporte para além do seu gabinete. Está inserido na Presidência do Conselho de Ministros e, sendo nomeado pelo Primeiro-Ministro, tem uma posição na orgânica do Governo que veio a ser muito relevante na dinâmica da década seguinte. O orçamento anual era, nessa fase, 800.000 € (ACIME, 2005).

Neste período (2001), desenvolve-se um dos mais relevantes processos de regularização de imigrantes em situação irregular, através do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, que introduz a figura da “autorização de permanência”, que veio a ser extinta um ano depois.

4.1.1.2. Segunda etapa: A instituição do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e a criação do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

Com o XVº Governo Constitucional, a temática da imigração está no topo da agenda. Tomando posse em 6 de abril de 2002, no quadro de um crescimento exponencial do número de imigrantes em Portugal, o programa de Governo evidencia uma política mais

restritiva, em particular, no domínio da Administração Interna, que tutelava o SEF. Essa tendência tem expressão na Lei n.º 22/2002, de 21 de agosto, que visa autorizar o Governo a alterar o regime que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, previsto no Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto.

No entanto, em simultâneo, o Governo convida para Alto-comissário para Imigração e Minorias Étnicas, o P. António Vaz Pinto, aceitando a sua proposta de reformulação profunda do ACIME. Na introdução do Decreto-Lei nº 251/2002, de 22 de novembro, é reconhecido que o modelo anterior é insuficiente e que se exige um outro figurino institucional:

“Todavia, o cargo de Alto-comissário, que constituiu a resposta nacional à problemática da integração de imigrantes e minorias étnicas, nos moldes do Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro, mostra-se insuficiente para atingir as metas propostas.

Por estes motivos se cria, no cumprimento da política para a imigração definida no Programa do XV Governo Constitucional, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, prosseguindo objetivos de administração de missão, nos termos do artigo 37.º da Lei n.º 49/99, de 22 de junho, o qual visa dar resposta adequada aos problemas atrás referidos, através de uma estrutura que, sem perder agilidade, possa dispor de meios humanos e logísticos de atuação permanente mais alargados que os previstos no quadro normativo anterior - nomeadamente através de postos de apoio e atendimento ao imigrante, localizados em Lisboa, no Porto e, eventualmente, em outros locais do País, no âmbito de protocolos de cooperação com os municípios -, assim se evitando que

em cada legislatura se crie um vazio funcional, por solução de continuidade.”

(idem:7328)

Cria-se uma estrutura dotada de recursos humanos, financeiros e logísticos e refere-se pela primeira vez a possibilidade de “postos de apoio e atendimento ao imigrante”, ainda que, na altura, contextualizados no âmbito das autarquias. O orçamento sobe para 4.500.000 €, o que corresponde a um aumento de 559% (ACIME, 2005). Surge também, neste diploma, entre as atribuições do Alto-comissariado:

“h) Colaborar na definição e cooperar na dinamização de políticas ativas de integração social e de combate à exclusão, estimulando uma ação transversal interdepartamental junto dos serviços da Administração Pública, dos departamentos governamentais com intervenção no sector e, em especial, das autarquias locais” (Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro: 7329).

A extensão das competências de um órgão consultivo para a possibilidade de “cooperar na dinamização de políticas ativas de integração social” e a expressão “estimulando uma ação transversal interdepartamental” abriram a porta ao desenvolvimento de várias iniciativas, entre as quais o nascimento do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, em março de 2004.

O desenvolvimento de uma “política integrada de imigração”, referida pela primeira vez pelo Alto-comissário, António Vaz Pinto, virá a ter múltiplas dimensões, refletidas no Relatório de Atividades 2002-2005 do ACIME (2005), e cuja descrição em detalhe não se enquadra no presente trabalho.

4.1.1.3. Terceira etapa: A transformação do ACIME em Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. e a criação do Plano de Integração dos Imigrantes

Em setembro de 2005, António Vaz Pinto cessa funções como Alto-comissário, dando lugar a Rui Marques, até aí seu Alto-comissário adjunto, que estará nesta função até 2008, sendo sucedido por Rosário Farmhouse, que cumprirá o período 2008-2014, tendo depois entrado em funções Pedro Calado (2014-...). Neste ciclo, com algumas *nuances*, prossegue-se, no essencial, as mesmas linhas estratégicas vindas do mandato anterior. Novos passos são dados no domínio de uma abordagem holística e integrada da política de acolhimento e integração dos imigrantes, prossequindo o objetivo, enunciado no Relatório de Atividades do ACIME de 2005/6 (ACIME, 2007: 17):

“(...) defendemos que o Estado deve assumir-se como principal aliado da integração dos imigrantes. Este objetivo só pode ter sucesso se respeitado o princípio da permanente cooperação entre diferentes instituições do Estado, procurando respostas articuladas, transversais e multisetoriais.”

Nas iniciativas mais relevantes para este fim, nesse período, sublinham-se:

- a) A conceção, discussão, publicação e execução do Iº Plano de Integração dos Imigrantes (2007/2009), através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 63-A/2007. Num processo iniciado em outubro de 2005, com os contributos de doze ministérios, associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil, foi construído um Plano com 123 medidas, quer de carácter setorial (divididas nos capítulos Trabalho, Habitação, Saúde, Educação, Solidariedade e Segurança Social, Cultura, Justiça e Desporto), quer de carácter transversal (com os capítulos Acolhimento, Descendentes, Reagrupamento familiar, Racismo e discriminação,

Liberdade religiosa, Associativismo imigrante, *Media* e Relações com países de origem). O Plano incluía a indicação de responsabilidades na execução das medidas, metas e resultados desejáveis. No relatório de avaliação da execução deste Plano (ACIDI, 2010b) das 295 metas definidas inicialmente, 81% haviam sido cumpridas, 16% não tinham sido cumpridas ou tinham ficado aquém do objetivo e sobre 3% não havia informação disponível para avaliação. Em 2010, é aprovado o IIº Plano de Integração dos Imigrantes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010) que contempla 90 medidas, destacando-se duas novas áreas de intervenção: a promoção da diversidade e interculturalidade e os idosos imigrantes.

b) A transformação, em 2007, do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) em instituto público, passando-se a designar Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI) com a integração formal do Secretariado EntreCulturas, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas e da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões. Esta alteração, entre outras dimensões, afirma o paradigma de um modelo de diálogo intercultural para a gestão da diversidade, suportado numa perspetiva de construção de consensos em torno das políticas migratórias e de uma interação positiva entre os imigrantes e a restante sociedade (Horta & Oliveira, 2014).

c) A alteração da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro), tornando-a mais flexível e amigável para os imigrantes, nomeadamente no regime de reagrupamento familiar, bem como *“A criação de um título único que permite a entrada em Portugal para a fixação de residência, o desenvolvimento de um regime específico para a imigração de natureza*

temporária, a simplificação do sistema de admissão de estrangeiros altamente qualificados e a definição do estatuto de residente de longa duração, entre outras importantes alterações face à lei anteriormente em vigor” (ACIDI, 2010b). A este propósito, é de referir a importância do Parecer do Conselho Económico e Social (2006), que reforça a perspetiva de uma “Política Integrada de Imigração”.

d) Alteração da lei da nacionalidade (Lei n.º 37/81, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril), com particular impacto na atribuição ou aquisição de nacionalidade para descendentes de imigrantes. Oito anos volvidos, os resultados são relevantes, conforme revelam Oliveira e Gomes (2014: 165):

“Entre 2007 e 2012, o número de cidadãos a quem foi concedida a nacionalidade portuguesa atingiu os 223.231, quando entre 2001 e 2006 esse número se situou apenas nos 14.865. Entre 2007 e 2012, apenas 18% dos pedidos de concessão de nacionalidade foram recusados, o que não sucedia antes da nova lei da nacionalidade (entre 2001 e 2006 registaram-se cerca de 30% de pedidos indeferidos)”.

e) A realização em Portugal, em 2006, da 11ª Conferência Metropolis, com o tema *“Paths & Crossroads: Moving People, Changing Places”*, realizada com o apoio do ACIDI e que trouxe 700 especialistas de todo o mundo para discutir questões de migrações. Já nessa ocasião era evidente o interesse internacional que a experiência portuguesa despertava.

A dinâmica de uma política de acolhimento e integração dos imigrantes excedia significativamente o âmbito das iniciativas desenvolvidas pelo ACIDI. No “Mapa de Boas Práticas de Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal” (Fonseca et al, 2007) surgem identificadas 251 iniciativas por todo o país, o que significava que a

mobilização para esta causa era grande. A par com essa rede de iniciativas micro, o contributo de grandes instituições como a Fundação Calouste Gulbenkian, que em 2006, arranca com o Fórum Gulbenkian Imigração, liderado por António Vitorino ou a Fundação Luso-Americana, com o apoio ao programa Metropolis, foram contributos muito relevantes para a mobilização nacional.

O caminho percorrido por Portugal no desenvolvimento desta visão de uma “política integrada de imigração” tem sido amplamente reconhecido em termos internacionais. Na Iª edição do *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, referente a 2004, Portugal situa-se em 4ª posição, entre 15 países da União Europeia, depois da Bélgica, Holanda e Suécia (Geddes & Niessen, 2005).

Em 2007, na IIª edição deste *ranking*, entretanto designado como *MIPEX - Migrant Integration Policy Index*, Portugal fica na 2ª posição entre os 25 países considerados (entre eles todos os da UE, Canadá, Austrália e Estados Unidos), considerando 140 indicadores distintos, de múltiplas áreas setoriais, o que é particularmente relevante no quadro do presente trabalho, em que se procura analisar uma abordagem holística e integrada. Portugal repete esse lugar em 2010, na IIIª edição do MIPEX, agora com 31 países e 148 indicadores, aproximando-se da Suécia, líder deste *ranking* e mantendo a vantagem para países como o Canadá (3º lugar) ou a Finlândia (4º) (Huddleston et al, 2011).

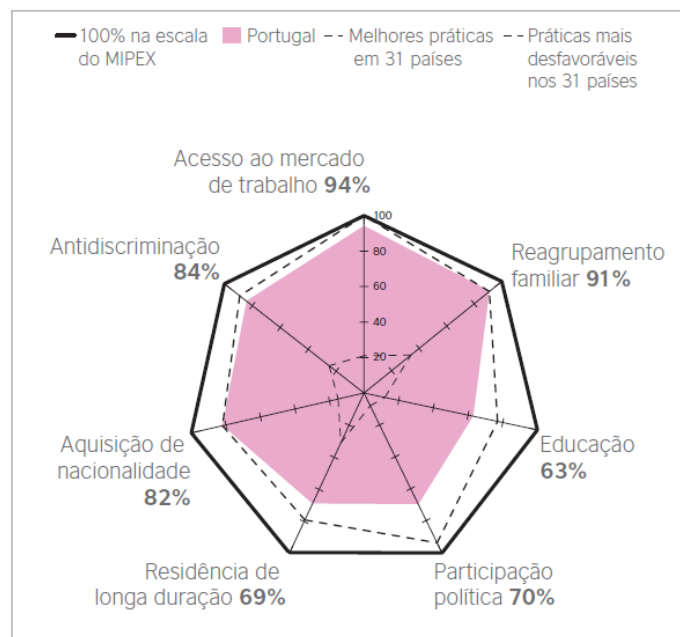


FIGURA 17 - Resultados gerais MIPEX 2010

Fonte: Huddleston et al (2011: 26)

No MIPEX III, Portugal lidera em itens como aquisição da nacionalidade e reagrupamento familiar e pontua menos bem em participação política e educação.

Esta avaliação internacional positiva das políticas de imigração em Portugal foi estando também evidente noutros documentos de referência. Assim, em 2009, o Relatório de Desenvolvimento Humano, com o título “*Overcoming barriers: human mobility and development*”, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas coloca Portugal como o país líder, em termos mundiais, com melhores serviços aos imigrantes e que lhes concede mais direitos (United Nations Development Programme, 2009).

A Organização Internacional das Migrações, no seu *World Migration Report*, de 2010, dedicado ao tema “*The future of migration: Building capacities for change*”, refere que Portugal “*representa um bom exemplo de uma intervenção coordenada e coerente entre*

diferentes partes interessadas nas políticas de integração de imigrantes” e descreve-a como “whole-of-government approach to immigration integration” (IOM, 2010b).

Portugal é também elogiado por, mesmo em tempo de crise e de significativos cortes orçamentais, não ter reduzido as suas políticas de apoio ao acolhimento e integração de imigrantes (Collett, 2011). Tendo ainda em conta este contexto de forte recessão económica, Portugal, ao contrário de outros países, não viu crescer sentimentos anti-imigração (Horta & Oliveira, 2014).

4.1.1.4. Quarta etapa: A criação do Alto-comissariado para as Migrações (2014)

Desde o início da crise, em 2008, com o aumento da taxa de desemprego em Portugal, o país foi deixando de ser um destino atrativo como país de imigração, registando quebras sucessivas na entrada de imigrantes e atingindo, a partir de 2011, um saldo migratório negativo (Horta & Oliveira, 2014; Oliveira & Gomes, 2014). Colocam-se, pois, novos desafios, decorrentes de um novo contexto migratório.

Assim surge, em 2014, um outro desafio de integração: fazer convergir na mesma instituição as políticas de emigração e de imigração. O Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, altera de novo o figurino do ACIME/ACIDI, criando o Alto-comissariado para as Migrações (ACM) procura, na perspetiva dos decisores políticos, adequar à nova configuração do fenómeno migratório em Portugal, como se refere no preâmbulo:

“(…) é evidente a necessidade de adequar a orgânica do ACIDI a uma política migratória moderna.

Essa nova orgânica deve aprofundar as políticas de integração dos imigrantes atuais e futuros e dos respetivos descendentes, tenham ou não adquirido nacionalidade portuguesa. Deve continuar a desenvolver iniciativas que reforcem

sentimentos e atitudes de consideração mútua, confiança e cooperação na sociedade portuguesa. E deve ainda, em reforço, responder às necessidades de uma estratégia de identificação, captação e fixação de perfis migratórios nacionais e estrangeiros, sem descurar as responsabilidades de um Estado de Direito em proteger incondicionalmente a segurança e dignidade humana de qualquer migrante.” (Decreto-Lei n.º 31/2014).

Como inovação, no discurso e no quadro legislativo, surge o conceito de “captação de talentos” a partir da imigração, presumindo uma “seleção e atração de imigrantes desejáveis”. Pela primeira vez, em documentos legislativos desta área, surge o conceito de governação integrada, a par com a ideia da pró-atividade e da transversalidade.

Já com este novo enquadramento termina o seu mandato de Alta-comissária, Rosário Farmhouse e é nomeado Pedro Calado, até então Coordenador do Programa Escolhas.

Numa perspetiva orçamental, a evolução dos recursos disponibilizados ao ACIME/ACIDI foi a seguinte:

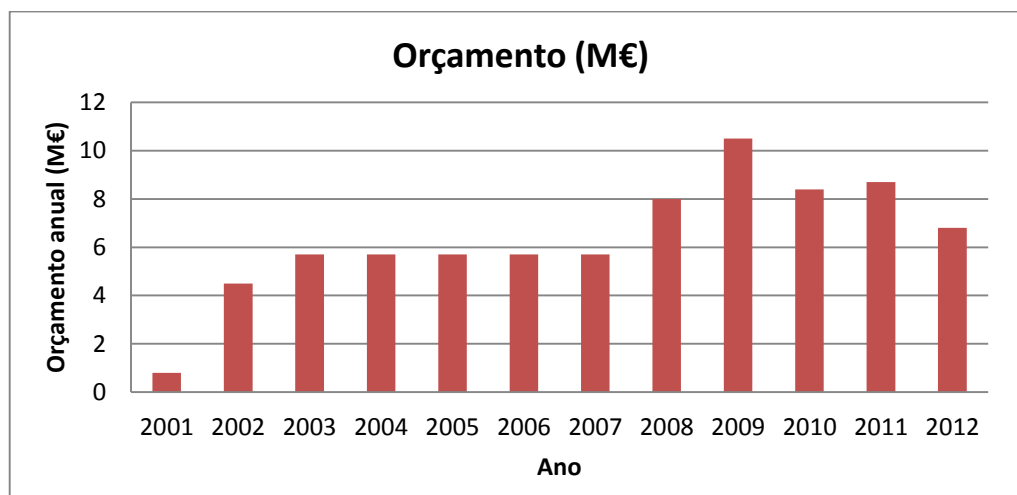


FIGURA 18 - Evolução do orçamento do ACIME/ACIDI³⁵

³⁵ Cf. informação disponível nos Relatórios de Atividades do ACIME/ACIDI; a partir de 2008 passa a ter o reforço de fundos comunitários, que cresce de 13%, em 2008, até 47%, em 2012.

4.1.2. O Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

Como referido anteriormente, em 2002, com a estruturação do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, é expressa pela primeira vez a possibilidade de desenvolver “uma ação transversal interdepartamental junto dos serviços da Administração Pública, dos departamentos governamentais com intervenção no setor” (al. h, art.º 2º do Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de novembro).

A partir da deteção da complexidade das questões do acolhimento e integração dos imigrantes, com múltiplas questões com que se deparavam e com a ausência de coordenação e interligação entre os diferentes serviços públicos com que se relacionavam surge a necessidade de uma resposta integrada. A enorme carga burocrática administrativa e confusão dos procedimentos (Abranches, 2006) acentuam essa necessidade, como é referido no Relatório de Atividades do ACIME 2002-2005:

“(...) a análise do processo de legalização dos cidadãos imigrantes permitiu verificar a complexidade e disfunção apresentadas na sua interação com diferentes serviços públicos, situados em diversos locais, com modos de funcionamento distintos e, por vezes, com incompatibilidade de horários. Esta dispersão e desintegração de Serviços era frequentemente apontada como fator de extrema ineficiência, de desistência do processo de legalização e consequente bloqueio à integração social dos imigrantes.” (ACIME, 2005: 53).

4.1.2.1. A caracterização

Tornou-se evidente para a equipa do ACIME, logo em 2002, que era necessário desenhar uma nova resposta institucional para fazer face a estas dificuldades. Surge então o conceito do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, para “responder de uma forma

integrada, com eficácia e humanidade, aos problemas de integração que se colocam aos imigrantes que escolheram Portugal como país de acolhimento.” (ACIME, 2005). A inspiração óbvia na Loja do Cidadão, como modelo de “one-stop-shop” foi o ponto de partida, embora se detetasse de imediato a necessidade de ir mais longe, adaptando o modelo às necessidades dos imigrantes.

Essa resposta deveria, *“dentro de um mesmo espaço e com idêntica filosofia de funcionamento, congregar e fazer cooperar os vários Serviços que se relacionam com Imigração (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Segurança Social, Inspeção Geral do Trabalho, Ministério da Saúde ou Ministério da Educação), bem como criar alguns outros serviços inovadores que correspondessem a necessidades concretas dos imigrantes, não respondidas pelos serviços existentes (os Gabinetes de Apoio de Reconhecimento de Habilitações e Competências, de Apoio ao Reagrupamento Familiar, de Apoio Jurídico, de Apoio Social, a UNIVA e de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes).”* (ACIME, 2005: 53).

Pretendia-se, desta forma, uma resposta integrada e coerente no acolhimento dos imigrantes em Portugal, num modelo de “segunda geração das Lojas do Cidadão”, em que os serviços não só coexistissem lado a lado, mas pudessem interagir entre si, para que se obtivesse um nível superior de qualidade de serviço ao cidadão (Marques, 2009).

O CNAI articulava-se com outros serviços de apoio ao imigrante do ACIME, como os Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI), o SOS Imigrante, o Serviço de Tradução Telefónica, entre outros.

4.1.2.2. Enquadramento legal

O Decreto-Lei 27/2005, de 4 de fevereiro dá o enquadramento legal ao CNAI. No preâmbulo é referida como razão justificativa para a instituição do CNAI *“a necessidade de criação de uma estrutura que permita maior facilidade e agilidade no contacto dos imigrantes com a Administração Pública”* e indicava a razão específica pela qual era necessário ir além da oferta existente da Loja do Cidadão:

“Esta necessidade de aproximação dos serviços da Administração Pública ao cidadão, no geral resolvida pela criação das lojas do cidadão, carecia de especialização na área dos imigrantes, nomeadamente na resolução do problema de comunicação que as diferentes línguas e culturas introduzem, bem como na resposta a problemas específicos exclusivos dos cidadãos imigrantes.” (Decreto-Lei 27/2005: 874).

Desta forma, o decisor político, ainda que de uma forma tardia (o CNAI havia começado a funcionar em março de 2004), enquadrou a especificidade deste projeto.

Mais adiante, no n.º 3, do Artigo 4-A, do mesmo Decreto-Lei, define-se que *“O CNAI constitui uma oferta de serviços de interesse público em condições de qualidade, celeridade, comodidade e conforto, baseada na parceria e cooperação entre o Alto-Comissariado e os diferentes serviços da Administração Pública e demais entidades públicas e privadas, especialmente dirigidos à população imigrante em Portugal.”* (ibidem: 875).

O sublinhar das dimensões de parceria e cooperação, entre o ACIME e os diferentes serviços da Administração Pública, bem como outras entidades públicas e privadas, constitui o núcleo do modelo de governação integrada que fundamenta a escolha deste projeto como estudo de caso.

A partir deste Decreto-lei, o enquadramento do CNAI passa então a figurar no quadro legal do ACIME. No Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio, enquanto lei orgânica que cria o instituto público Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) inclui-se a alínea f), do n.º 3, deste Decreto-Lei em que se escreve:

“Dinamizar centros de apoio ao imigrante, de âmbito nacional, regional e local, que proporcionem uma resposta integrada dos vários serviços públicos às suas necessidades de acolhimento e integração, designadamente, através de parcerias com departamentos governamentais com intervenção no setor, serviços da Administração Pública, autarquias locais, organizações não-governamentais, associações de imigrantes ou outras entidades com interesse relevante na matéria” (ibidem: 2951).

Aí, somando-se à referência já feita aos princípios da parceria e da cooperação, referidos no Decreto-Lei 27/2005, surge a expressão *“resposta integrada dos vários serviços públicos”* que se estende até às organizações não-governamentais, associações de imigrantes e outras entidades com interesse na matéria.

No Decreto-Lei 31/2014, de 27 de fevereiro, que institui a transformação do Alto-comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) para o Alto-comissariado para as Migrações (ACM), mantém-se o enquadramento que sustenta o CNAI, na alínea b) do n.º 2, do artigo 3º:

“Promover e dinamizar o acolhimento, a integração, a participação e a formação profissional e cívica dos imigrantes e seus descendentes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionem uma resposta integrada dos serviços públicos, e de parcerias com a sociedade civil, as autarquias locais e as associações de

imigrantes, tendo em vista a promoção da coesão e solidariedade social, do acesso à cidadania e o reforço das redes sociais de integração e participação pública” (ibidem: 1657).

Importa ainda referir neste enquadramento jurídico, o Iº e IIº Planos de Integração dos Imigrantes (PII) publicados, respetivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de maio e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de setembro. Em ambos os casos, a consolidação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante constitui a primeira medida proposta, o que tem obviamente um significado relevante.

Na primeira edição do Plano, essa medida inclui o objetivo de *“reforçar e alargar as áreas de intervenção e apoio dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), em Lisboa e no Porto, desenvolvendo novos serviços adequados às necessidades dos imigrantes, sempre numa perspetiva de integração e cooperação de serviços públicos.”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007: 2964-(3)).

O Plano também aponta para o reforço e consolidação dos mediadores socioculturais e para o alargamento dos CNAI ao Algarve, nomeadamente através da cooperação com a Loja do Cidadão. Não menos importante é a relevância dada à avaliação interna e externa, que é explicitada na medida.

No IIº Plano, esta medida mantém-se no essencial, sendo acrescentados os objetivos de aumento do espaço, alargamento dos horários e diversificação de gabinetes.

4.1.2.3. Montagem e funcionamento do CNAI

4.1.2.3.1. Fase I - Da preparação até à inauguração

Em setembro de 2002 começa a ser definido o projeto, com identificação das necessidades a responder e dos recursos que seria necessário alinhar. É desencadeado o processo para obter o edifício identificado (uma antiga escola secundária entretanto desativada, localizada numa das zonas - Anjos - com um número significativo de imigrantes na cidade de Lisboa). No processo de análise comparativa internacional percebe-se então que não havia experiências congêneres com esta ambição e teme-se que tal facto pudesse demover os decisores políticos a avançarem com o projeto, o que não vem a acontecer (Marques, 2009).

4.1.2.3.2. Fase II - janeiro de 2003 a março de 2004

Definido o projeto, são feitos os convites formais para as instituições parceiras. Inicia-se o processo delicado de “sedução” das várias instituições relevantes para estarem presentes no CNAI. É decidido envolver intensamente as Associações de Imigrantes na gestão do CNAI, através da presença de mediadores socioculturais, que começam a ser selecionados e formados. A equipa ACIME, incluindo os dirigentes de topo, transfere-se do Palácio Foz para o CNAI, nos Anjos.

O CNAI em Lisboa é inaugurado no dia 16 de março de 2004, contando com a presença de gabinetes da Inspeção Geral do Trabalho; Segurança Social; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Ministério da Educação, Ministério da Saúde e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (ACIME, 2005). Ficam de fora instituições como o Ministério da Justiça e o Instituto Nacional de Habitação, com as quais as negociações não haviam

chegado a resultado positivo, e o Ministério das Finanças que, apesar de ter sido considerada a sua participação, nunca chegou a ser convidado (Abranches, 2006).

4.1.2.3.3. Fase III - Da inauguração à atualidade

O CNAI cumpriu dez anos de vida em 2014. Nesse período viu somarem-se novos Gabinetes (de Apoio ao Empreendedor Imigrante, de Apoio à Habitação, de Apoio ao Imigrante Consumidor, de Apoio ao Imigrante Sobreendividado), bem como novos serviços públicos, como a Conservatória dos Registos Centrais (em 2006), fundamental para os processos de Nacionalidade. Entretanto foram desativadas algumas funcionalidades, como a agência bancária ou o bar e foi descontinuada a presença da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

O CNAI nasceu com dois pólos - Lisboa e Porto - que funcionavam de uma forma similar, mas usaremos como referência exclusivamente o CNAI de Lisboa. Em 2009, foi inaugurada uma versão distinta, em Faro, na Loja do Cidadão, que também não será tema de análise.

O funcionamento do CNAI, conforme é expresso no Relatório de Atividades do ACIME 2002-2005, procurava corresponder às diferentes necessidades dos imigrantes. Apostou, por isso, num primeiro momento de contacto com a instituição, num serviço de pré-triagem, em que o cidadão imigrante que chega tem à sua espera um(a) mediador(a) sociocultural que procura identificar as suas necessidades para lhe atribuir a senha adequada, evitando erros e tempos de espera desnecessários.

A maioria dos imigrantes, sobretudo na primeira visita e excetuando aqueles que já vêm com marcações diretas para algum serviço, dirige-se ao Gabinete de Acolhimento e Triagem (GAT). Aí é aberto o seu processo eletrónico, no *software* de atendimento do

CNAI, que é partilhado por todos os serviços presentes, e é preenchida a ficha de atendimento, sendo digitalizados os documentos necessários, para que fiquem no sistema. Nesse processo de atendimento é definido o roteiro que, consoante o problema colocado, o/a cidadã(o) imigrante dever percorrer no CNAI, sendo-lhe entregue a(s) senha(s) respetiva(s). Daí o utente vai percorrendo o roteiro consoante o previsto. Esta é uma das expressões mais relevantes da resposta integrada proporcionada pelo CNAI.

Nos serviços de natureza setorial, procura-se resolver as questões legais que enfrentam, enquanto que nos serviços transversais o/a imigrante beneficia sobretudo de um aconselhamento. Por exemplo, enquanto no SEF ou na Segurança Social procura resolver o seu processo, tem ao seu alcance a possibilidade de consultar o Gabinete de Apoio Jurídico, ou de Apoio ao Reagrupamento Familiar, para esclarecer dúvidas e ter orientação sobre o que deve fazer. Configura-se, assim, um funcionamento totalmente centrado nas necessidades do utente, adaptando a instituição a essas necessidades.

Uma das opções presentes na política de atendimento do CNAI que mais estranheza causava em termos internacionais era o atendimento de imigrantes em situação irregular, nomeadamente no Gabinete de Apoio Jurídico e no de Apoio Social. Esta opção procurava ilustrar o princípio de uma política migratória de “rostro humano”, que respeitasse a dignidade humana, independentemente do estatuto legal do cidadão estrangeiro (Marques, 2009), e que era simplesmente “inimaginável para a maioria dos países europeus” (Penninx, 2009).

Foi feito também um investimento cuidado no espaço, que apesar da sua frugalidade e de se tratar do reaproveitamento de uma escola desativada, procurou ser confortável e funcional. Salienta-se, para o cumprimento dessa missão, a criação do Espaço Criança, que permite uma estadia acompanhada das crianças enquanto os seus pais são atendidos

(ACIME, 2005). Em 2007, com a criação do Gabinete de Animação Cultural do CNAI, iniciou-se a dinamização cultural do espaço com exposições, entre as quais uma experiência de itinerância de obras do Centro de Arte Moderna, da Fundação Calouste Gulbenkian (ACIDI, 2008).

Um dos investimentos para a funcionalidade do espaço foi a sinalética, pois as suas características arquitetónicas e a multiplicidade de serviços e gabinetes, exigia uma sinalização eficaz, ou seja, bem visível e facilmente identificável. Assim, para além de cada serviço estar identificado com o nome e respetivo logótipo em local bem visível, tem também uma cor associada e um conjunto de indicações simples.

Partindo da análise desta experiência do CNAI, foi desenhado um roteiro de implementação deste modelo, com os seguintes passos (Oliveira et al, 2009):

- Diagnóstico, com análise de custo-benefício;
- Identificação dos departamentos governamentais, serviços públicos e outros serviços de apoio a estarem presentes;
- Definição de modelo de coordenação entre as agências do Estado;
- Identificação da organização de topo que gerirá o Centro e coordenará os passos para a sua instalação;
- Desenvolvimento de um órgão consultivo, com as organizações públicas e privadas presentes;
- Identificação de um edifício adequado, num local acessível, numa cidade com elevado número de imigrantes;
- Negociação de parcerias com associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil;

- Recrutamento e formação de mediadores socioculturais, bem como formação dos funcionários das instituições que irão estar presentes no Centro;
- Avaliação contínua de cada serviço e do Centro como um todo, com a necessária adaptação ou expansão de serviços.

4.1.2.4. Modelo de governação e liderança

Uma das questões mais sensíveis nas respostas de governação integrada, como o caso do CNAI, é o seu modelo de governação e o respetivo estilo de liderança, que analisaremos em várias dimensões.

Desde logo, o CNAI nasce no quadro do ACIME, organismo dependente da Presidência do Conselho de Ministros, no centro do Governo. Está sob a tutela do Ministro da Presidência (ao tempo, Nuno Morais Sarmento) e o Alto-comissário é nomeado pelo Primeiro-Ministro. Este enquadramento dá-lhe uma força especial, essencial para ativar o processo de inovação organizacional. A natural inércia da Administração Pública só é quebrada quando é percecionado pelos atores do sistema uma forte vontade política de um decisor com poder efetivo (Marques et al, 2014).

Mas, se é verdade que esse poder “forte” é essencial para ativar e manter em andamento um processo de inovação, é necessário usar outras abordagens para fazer funcionar uma rede interinstitucional.

Modelos como o CNAI exigem uma estrutura de gestão e supervisão que assuma o papel de “guarda-chuva”, o que, no presente caso, era cumprido pelo ACIME. No entanto, porque não se trata de uma fusão, cada entidade representada mantém a sua autonomia, competências, recursos e regras de procedimentos (Oliveira et al, 2009). Isso coloca um

enorme desafio à liderança, pois deve sustentar-se num modelo de “*soft power*”, sem poder hierárquico, funcional, disciplinar ou orçamental.

A forma adotada para liderar um modelo interorganizacional com estas características passou por um modelo de liderança transformacional (Bass & Riggio, 2005) que valorizava a inspiração e a mobilização de todas as instituições parceiras e respetivos dirigentes e funcionários, que se baseava numa visão partilhada, com elevado sentido de serviço ao bem comum, mais do que aos interesses próprios, que providenciava um cuidado individualizado a cada membro da equipa e que promovia a cooperação e a harmonia. Estas linhas organizam-se segundo aqueles autores em quatro eixos, que aqui se ilustram com aplicações concretas:

TABELA XV

PRINCÍPIOS E EXEMPLOS DE ESTILO DE LIDERANÇA NO CNAI

Princípios	Exemplos
Influência idealizada - líder como modelo para todos.	A decisão do Alto-comissário, António Vaz Pinto, em mudar o seu gabinete e toda a sua equipa para as instalações do CNAI, no Anjos com uma atenção permanente ao seu funcionamento e um cuidado próximo com a equipa.
Motivação “inspiracional” - liderança que age para inspirar e motivar, dando	Importância dos momentos de celebração e de inspiração, como as Convenções anuais, comemoração dos marcos mais relevantes (atendimento 100.000), as visitas de delegações estrangeiras que vinham aprender com o modelo,...

sentido e colocando desafios.	
Estimulação intelectual - liderança que estimula a inovação e a criatividade.	A ambição enunciada e colocada na conceção e desenvolvimento de um modelo de atendimento integrado de imigrantes que fosse pioneiro ao nível mundial.
Consideração individual - liderança que atua como mentor que procura o desenvolvimento pessoal.	No dia seguinte à vitória do Prémio de Boas Práticas no Setor Público (2005), cada mediador/funcionário tinha em cima da sua mesa a cópia do diploma do prémio, a si dedicado. Em cada visita ilustre ao CNAI, o guião incluía a paragem em cada posto de atendimento, com a devida apresentação de quem o dinamizava (valorização do seu trabalho).

Fonte: Autor

Esta função de liderança competia, em primeira linha, na atividade quotidiana, ao Diretor do CNAI, quadro essencial para este exercício de liderança transformacional, coadjuvado pelos coordenadores de Gabinetes e de Serviços públicos presentes. Na gestão interinstitucional de topo, sobretudo ao nível das chefias dos vários departamentos governamentais presentes, o papel do Alto-comissário, e mesmo do Ministro ou do Secretário de Estado, também era relevante.

4.1.2.5. O papel dos mediadores socioculturais

Uma das decisões estruturantes no modelo do CNAI foi a participação das associações de imigrantes e outras congéneres na sua operação, através da contratação e mobilização de mediadores socioculturais para o atendimento.

Esta opção foi das que levantou maiores reservas entre algumas das instituições parceiras, nomeadamente pelo “risco” de colocar imigrantes ou seus descendentes, do lado de “dentro” do atendimento. O pressuposto para a utilização de mediadores socioculturais baseava-se quer na proximidade e capacidade de mediação cultural e linguística entre o/a cidadão/o imigrante e os serviços presentes através do mediador/a, bem como a especial motivação esperada por parte de quem tinha vivido, direta ou indiretamente, a experiência de ser migrante (Marques, 2009).

Inicialmente, o CNAI Lisboa contava com 58 mediadores, de dez nacionalidades, falando nove idiomas, no quadro de colaboração com dezasseis associações da sociedade civil. Em 2005 este número sobe para 80 mediadores, de onze nacionalidades, falando 12 línguas.

Desde o início foi feito um investimento relevante na qualidade do atendimento, sendo desenvolvida desde logo uma ação de formação no sentido de criar uma equipa de atendimento profissional, competente, de rosto humano e centrada no utente, em todos os serviços presentes no centro (ACIME, 2005). As ações de formação dos mediadores institucionalizam-se, constituindo uma rotina anual e fazendo parte dos objetivos mensuráveis da instituição.

4.1.2.6. Dados estatísticos de atendimentos do CNAI

Em 2004, o CNAI proporcionou 235.000 atendimentos, com uma média mensal próxima dos 23.000 atendimentos (nove meses e meio de funcionamento). O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, entre as instituições presentes, foi a que proporcionou maior número de atendimentos, com 67% do total de atendimentos entre os serviços. Nos gabinetes transversais, liderou o Gabinete de Apoio Jurídico e o de Reagrupamento Familiar. O Gabinete de Acolhimento e Triagem registou a presença de cidadãos imigrantes de 125 países, com a liderança do Brasil, da Ucrânia e de Cabo Verde (ACIME, 2005).

O número de atendimentos aumentou em termos absolutos em 2005 (379.096), ainda que com mais meses de funcionamento face a 2004, e caiu nos anos subsequentes para 297.483 (2006) e 270.212 (2007) (Abranches & Alves, 2008), tendência que se manteve nos anos seguintes, conforme se pode observar na Figura 19.

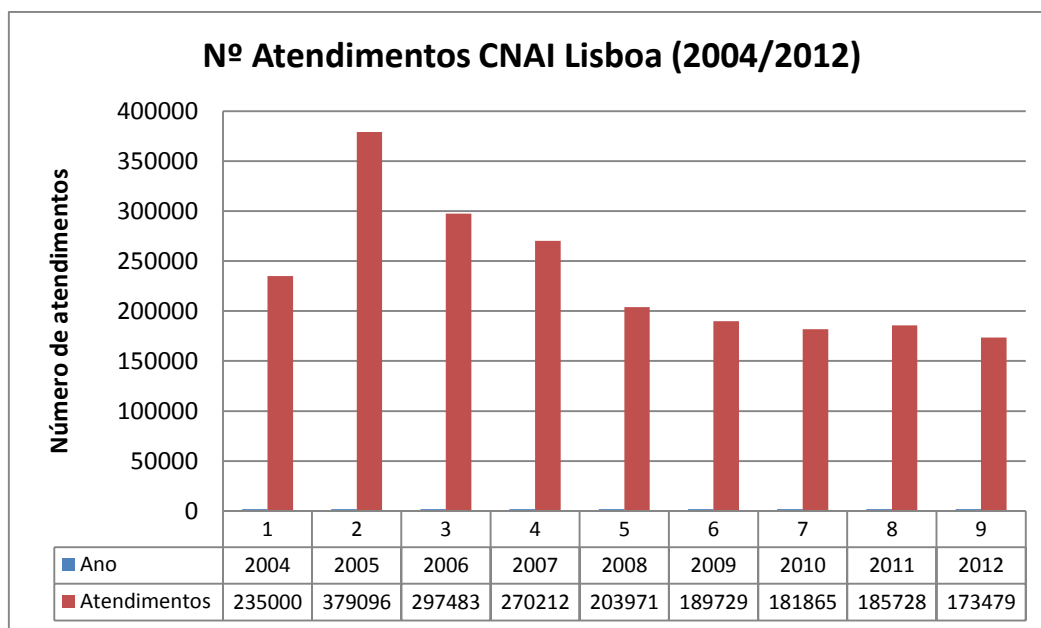


FIGURA 19 – Evolução do número de atendimentos no CNAI Lisboa

Fonte: Relatórios de Atividades ACIME/ACIDI (2004 a 2012)

4.1.2.7. Avaliação do CNAI

Tendo em consideração a relevância estratégica da avaliação, particularmente em modelos experimentais e inovadores como o caso do CNAI, foi promovido um processo de avaliação externa, da responsabilidade da Organização Internacional das Migrações. Também em termos internacionais é cada vez mais valorizada a avaliação sistemática e rigorosa das respostas de integração de imigrantes (Garibay & Cuyper, 2013). Mais relevante ainda é a possibilidade de avaliar a eficácia e a eficiência desta resposta, dado que no conceito de governação integrada que aqui se encontra em análise, se pressupõe que a opção por este modelo se baseia na sua eficácia e eficiência para a gestão de problemas sociais complexos. Logo, há que procurar evidências da existência (ou não) desse efeito.

Esta avaliação externa da OIM teve três edições, sendo a primeira editada em 2006, a segunda em 2008 (referente a 2007) e a terceira em 2010. Para permitir comparabilidade dos dados, a estrutura metodológica foi sendo mantida, contemplando três eixos: a perspetiva institucional, a organizacional e a dos clientes, sendo esta última a mais importante.

4.1.2.7.1. Avaliação de 2006

Na avaliação de 2006, conduzida entre março e julho, o estudo incluía entrevistas aos representantes das instituições e aos mediadores e um inquérito aplicado aos clientes (n=250).

As conclusões (Abranches, 2006) apontaram para que, em geral, o modelo dos CNAI tinha tido sucesso nos objetivos propostos. Nomeadamente, o inquérito aos clientes evidenciou que os serviços providenciados eram considerados úteis, que a avaliação da qualidade do atendimento era positiva e que o impacto na qualidade de vida dos imigrantes era também positivo (para 42% melhorou a sua qualidade de vida enquanto nenhum inquirido respondeu que havia piorado).

É particularmente relevante a resposta dos inquiridos quanto à avaliação do CNAI face às suas expetativas. Quer no item Operação, quer Condições de Atendimento, quer Qualidade dos Serviços registam-se valores muito significativos em “Acima das expetativas” (30% a 47%), ou “Correspondeu às expetativas” (de 42% a 61%), consoante os itens em causa. Quando lhes foi pedido que avaliassem a qualidade do serviço das instituições presentes no CNAI face aos seus outros escritórios de atendimento, 55% dos inquiridos respondeu que experienciou um melhor serviço na delegação do CNAI e só 9% considerava ser melhor atendido fora do CNAI. Quanto à avaliação da qualidade e

conforto do espaço, 80% dos inquiridos considerou-o muito agradável (8%) ou agradável (72%). A existência de mediadores socioculturais, outro aspeto relevante no projeto do CNAI, para 63% dos inquiridos, facilita a comunicação e incrementa a confiança. As maiores dificuldades sentidas pelos inquiridos foram os tempos de espera e a distância ao local de residência/trabalho.

Na perspetiva das instituições parceiras, o principal benefício do CNAI resulta das relações de proximidade desenvolvidas entre elas, baseadas muitas vezes em relações informais, com a consequente maior rapidez e eficácia de resposta. Esta comunicação facilitada e a partilha de preocupações com o seguimento dado a cada cliente atendido, constituía também uma evidência de um outro ativo: o espírito de equipa, mesmo entre funcionários de instituições diferentes. É também referenciado como um ponto positivo e inovador os sistemas de gestão informática dos atendimentos do CNAI.

Entre as dificuldades apontadas pelas instituições presentes destacam-se a falta de recursos humanos, que gera longos tempos de espera para os clientes, e a falta de espaço. Também a complexidade dos procedimentos e dos regulamentos e a burocracia da Administração Pública foram considerados obstáculos.

Nas recomendações desta avaliação de 2006, registam-se, entre outras:

- Aumento do espaço disponível.
- Aumento do número de funcionários para reduzir os tempos de espera.
- Novas competências linguísticas disponíveis.
- Promoção de campanhas de divulgação dos serviços do CNAI.
- Maior articulação entre as instituições.

4.1.2.7.2. Avaliação de 2007

Depois do primeiro momento de avaliação, decorrido em 2006, desenvolveu-se durante o ano de 2007 (publicada em 2008) um novo ciclo de avaliação com reforço das ferramentas metodológicas (e.g. aumento do número de inquiridos para 600, método do “cliente-mistério”, consulta do livro de reclamações e entrevistas a outras partes interessadas).

Nas conclusões deste estudo, resulta de novo evidente que *“a respeito dos CNAI constata-se, com efeito, o papel que representam, não apenas para facilitar ao imigrante o acesso aos serviços, que passam a estar concentrados num só espaço, mas também para criar uma maior proximidade e confiança nos mesmos (...) com níveis de satisfação superiores a 80%, tanto face aos serviços de apoio criados pelo ACIDI, como a respeito das instituições da Administração Pública, nos CNAI.”* (Abranches & Alves, 2008: 157). As autoras sublinham ainda que mais de 90% dos inquiridos dizem que os CNAI representam um papel importante na sua experiência migratória e preferem recorrer aos departamentos das instituições presentes no CNAI face à alternativa de irem a outros locais da mesma instituição.

O nível de satisfação dos clientes subiu de 70,3%, em 2006, para 84,7% em 2007, sendo relevante que aumentaram os níveis de satisfação face ao tempo de espera, um dos problemas anteriormente identificados.

Já da parte das associações de imigrantes e congéneres que têm protocolos com o ACIDI para mobilização de mediadores socioculturais surgem várias queixas, desde o atraso nas transferências dos montantes financeiros acordados, à diferente classificação profissional e respetivo salário entre mediadores de várias associações, falta de tempo para os mediadores participarem nas atividades da associação, entre outras.

É referenciada como positiva a relação dos CNAI com as novas modalidades de Centros Locais para a Integração de Imigrantes (CLAI), mais diferenciados que os CLAI, e com capacidade de interação com os CNAI.

Nas sugestões do que há a melhorar, surge a referência, por parte dos clientes, à falta sentida da possibilidade de aceder a um serviço que proporcione o Registo Criminal, bem como a utilidade que teria a presença da Direção-geral dos Impostos.

Nas recomendações, surge pela primeira vez a necessidade de contribuir para a criação da categoria profissional do mediador sociocultural e o respetivo sistema de carreiras e a promoção do seu trabalho noutras instituições, fora do CNAI. Sugere-se também o reforço da formação dos mediadores. Ao nível das associações parceiras, recomenda-se uma maior participação e envolvimento na gestão do CNAI, quer na atividade corrente, quer na organização conjunta de atividades culturais.

4.1.2.7.3. Avaliação de 2009

Este Estudo, que surge na sequência dos dois anteriores (2006 e 2007), foca-se mais numa perspetiva de desenvolvimento de um sistema de avaliação de acompanhamento, embora mantenha o essencial da estrutura anteriormente desenvolvida.

Nas conclusões reafirma-se que:

“(...) os centros respondem efetivamente de forma integrada às questões dos imigrantes, atingindo a meta principal que motivou a criação dos mesmos. Com a disponibilização de vários serviços, tanto ao nível de instituições públicas, como ao nível de gabinetes de apoio em várias áreas e mediante a aposta na proximidade linguística, cultural e afetiva, com o recurso a mediadores socioculturais, os CNAI têm igualmente contribuído para a aproximação da

Administração Pública ao cidadão imigrante, ajudando a criar uma nova postura no atendimento, com um enfoque nas necessidades dos imigrantes, que se tem alargado a postos de atendimento exteriores aos CNAI.” (OIM, 2010a: 134).

Já com um ciclo de seis anos de vida, sublinha-se a capacidade de adaptação e a procura de novas respostas, sendo disso exemplo o alargamento do horário de atendimento (cuja avaliação melhorou treze pontos percentuais), a criação de um novo Gabinete para o Reconhecimento de Qualificações ou a abertura da extensão de Faro do CNAI, sediada na Loja do Cidadão.

O índice de satisfação global, evidenciado pelos inquiridos, é de 89,4%, o que reflete um ligeiro decréscimo face à vaga anterior, sendo, no entanto, um valor muito significativo. Acentua-se, nesta avaliação, como ponto problemático, o envolvimento e o estatuto profissional dos mediadores socioculturais.

Uma das questões interessantes discutidas nesta vaga de avaliação tem a ver com o tema da hipotética segregação que o CNAI induziria ao criar uma resposta exclusiva para os imigrantes quando eles deveriam recorrer aos serviços comuns a todos os restantes cidadãos. As conclusões indicam que:

“(...) esta tese não se confirma, uma vez que 61% dos inquiridos em Lisboa e 40% dos inquiridos no Porto referem que continuam a utilizar as mesmas instituições noutros locais. A ida ao CNAI é uma escolha dos inquiridos centrada na adequação das respostas, e que tende a ocorrer em diferentes etapas do ciclo migratório e da vida dos imigrantes, sempre que surge a necessidade de uma intervenção específica relacionada com a sua situação de imigrante – seja a renovação dos documentos, a necessidade de apoio jurídico, o reagrupamento familiar, ou o pedido de nacionalidade.” (OIM, 2010a: 65).

4.1.2.7.4. Objetivos, indicadores e evidências de “Eficácia” e “Eficiência”

Recuperando o objetivo do CNAI, enquanto instituição vocacionada a “*responder de uma forma integrada, com eficácia e humanidade, aos problemas de integração que se colocam aos imigrantes*” (ACIME, 2005), bem como o enunciado na hipótese formulada neste trabalho, procurou-se identificar evidências de eficácia e eficiência no CNAI, na gestão de um problema social complexo (integração de imigrantes). Os dados quantitativos e qualitativos disponíveis a partir da análise documental (nomeadamente das avaliações externas), das entrevistas realizadas³⁶ e da análise de imprensa do *corpus* de notícias selecionadas, permitiram a construção dessa grelha de leitura³⁷.

Na análise das perguntas adicionais incluídas no guião de entrevista (que se somaram ao WCFI), verifica-se a unanimidade dos respondentes, que consideraram o CNAI eficaz na prossecução dos seus objetivos. Na ponderação quantitativa que lhes foi pedida através de uma pontuação (escala de Likert 1-5) da eficácia, o valor médio obtido foi de 4,42. Já no que se refere à eficiência, o valor obtido foi ligeiramente inferior: 4,27. Estes valores refletem uma perspetiva muito positiva dos entrevistados quanto à eficácia e eficiência do CNAI.

³⁶ Como foi referido no capítulo “Modelo teórico e metodologia” incluíram-se, no guião da entrevista, duas questões específicas sobre eficácia e eficiência, para além das que eram sugeridas no WCFI.

³⁷ Optou-se por repetir alguns das citações já utilizadas ou a utilizar seguidamente, para melhor fundamentação deste ponto e facilidade de leitura, evitando remissões constantes para outras páginas, o que tornaria a leitura mais difícil. Omitem-se os nomes de instituições e/ou protagonistas para manter a privacidade da informação.

Para poder detalhar mais esta análise de eficácia e de eficiência, procurou-se referenciar objetivos, indicadores e as respetivas evidências³⁸, quer de natureza quantitativa, quer qualitativa, disponíveis no estudo empírico.

TABELA XVI
OBJETIVOS, INDICADORES E EVIDÊNCIAS DE “EFICÁCIA” E “EFICIÊNCIA”
ESTUDO DE CASO I – CNAI

Eficácia		
Objetivo	Indicador	Evidências
Melhorar o atendimento e a resolução de problemas dos imigrantes.	Satisfação dos beneficiários com o atendimento e resolução de problemas no CNAI.	(Dados quantitativos da avaliação externa) <i>“A respeito dos CNAI constata-se, com efeito, o papel que representam, não apenas para facilitar ao imigrante o acesso aos serviços, que passam a estar concentrados num só espaço, mas também para criar uma maior proximidade e confiança nos mesmos (...) com níveis de satisfação superiores a 80%, tanto face aos serviços de apoio criados pelo ACIDI, como a respeito das instituições da Administração Pública, nos CNAI.”</i> (Abranches & Alves, 2008: 157). As autoras

³⁸ Recuperam-se excertos e citações já inseridos anteriormente, mas que são relevantes neste contexto para poder comprovar especificamente a eficácia e eficiência.

		sublinham ainda que “mais de 90% dos inquiridos dizem que os CNAI representam um papel importante na sua experiência migratória e prefere recorrer aos departamentos das instituições presentes no CNAI face à alternativa de irem a outros locais da mesma instituição.” (p. 249) “Quando lhes foi pedido que avaliassem a qualidade do serviço das instituições presentes no CNAI face aos seus outros escritórios de atendimento, 55% dos inquiridos respondeu que experienciou melhor serviço na delegação do CNAI e só 9% considerava ser melhor atendido fora do CNAI.” (p. 248)
		(Dados qualitativos - entrevistas para estudo de caso) “(Antes do CNAI) <i>Isto era uma peregrinação. Já viu o que era... o xxxxxxx tem vários departamentos, ir ali para xxxxx, xxxxx, para xxxx, isto a gente nunca mais resolvia os problemas. Depois é o jogo do empurra “ai não é comigo, é com a direção geral”, “ai não é com a geral é com a</i>

		<i>regional” e nunca mais se conseguia resolver nada.” (ECNAI7.1. a.).</i> <i>“Era toda uma cadência de problemas e de obstáculos que eles tinham de resolver, que uns dependiam dos outros e que eram muito difíceis de resolver...” (ECNAI15.1. f.).</i> <i>“O CNAI ajuda muito a resolver a vida das pessoas.” (ECNAI12.2.a.).</i> <i>“(Imagem junto dos imigrantes) Gostam de cá vir, para já porque são bem tratados e saem daqui, mesmo perdendo aqui o dia às vezes, mas pelo menos saem com as coisas já “organizadinhas”, todas bem informadas.” (ECNAI11.2.a.).</i> <i>“É raro o utente que entra aqui que não vai com a situação dele resolvida ou quase resolvida.” (ECNAI6.2.a.).</i> <i>“Nós temos um livro de reclamações e temos um livro de elogios, e todos os anos consecutivamente os elogios superam as queixas, eu creio que isto também é muito significativo de um bom serviço ao imigrante.” (ECNAI14.2.f.).</i>

		(Notícias de imprensa) <i>“Maria Beatriz agradece a simpatia. Pelo menos não remataram a conversa com é o que diz a lei”. “Melhorou bastante”, garante, mal se levanta da cadeira. “Está mais personalizado. Dantes, quando era no xxxxxxxx, tratavam-nos aos gritos.” (12.12.GI).</i>
	• Satisfação dos funcionários com melhoria das condições de resolução de problemas.	(Dados qualitativos - entrevistas para estudo de caso) <i>“Acho que é muito mais fácil trabalhar aqui porque há recursos aqui dentro que eu posso acionar quando eu identifico determinadas necessidades das pessoas. Portanto, em vez de estar a encaminhá-las para outro sítio fora daqui, é muito mais fácil.” (ECNAI5.Vb).</i> <i>“Falando agora das instituições da Administração Pública sentem que aqui conseguem atender melhor, são mais compreendidos do que quando estão nos outros serviços e isso para nós é muito gratificante. Saber que aqui eles próprios sentem mais o dever de poder ajudar e sentem que são muito protegidos e estão</i>

		num ambiente de muita sinergia, porque os problemas também são complexos e são multifacetados. Esta cooperação é muito importante.” (ECNAI9.V.b.). “O facto de estar todo o serviço junto e nós trabalharmos todos num conjunto, nós colegas ajudamo-nos todos uns aos outros, “olha vai ali à sala ao lado, a sala ao lado vai-te ajudar a fazer isto” e entreajudamo-nos uns aos outros aqui dentro. (...) O que um não sabe, o outro vai saber e completa e ajudamos assim, acho eu...ajudamos assim o imigrante a resolver os seus casos.” (ECNAI11.V.b.). “O CNAI funciona muito bem nisso, porque conseguimos dar as mãos sem ninguém se conseguir aperceber muito bem de que lado é que está a puxar o quê, e isto é muito bom, porque as pessoas acabam por se aproximar de nós.” (ECNAI1.V.a.). “Quando me dirijo a algum deles, que às vezes preciso, sou bem atendida, tal e qual como se forem ao meu gabinete eu também acho que são bem atendidos, pelo menos

		<i>tentamos resolver o problema.”</i> (ECNAI6.4.a.). <i>“(Com o CNAI) Aquela sensação ficou mais leve porque conseguia-se atender a maior parte das pessoas. Demorava tempo também, mas acho que se saía daqui com uma sensação “...eu ajudei montes de gente” e ali não dava, (antes do CNAI) não dava mesmo! Não havia condições mesmo.”</i> (ECNAI11.6.c.). <i>“Quase diariamente chegava uma questão grave ou complicada ao xxxxxxxx que tinha que ter, na altura, informação da xxxxxx ou do xxxx e era a porta ao lado. O xxxxxxxx, ia à porta ao lado, consultava, falava, conversava com a responsável do xxxxx ou da xxxxx e nesse mesmo momento era resolvida a situação. Portanto, eram ali dirimidos problemas que, no tempo anterior ao CNAI, demorariam muito tempo.”</i> (ECNAI15.6.d.). <i>“Cada um de nós faz aquilo que é mais rápido, com esta facilidade que temos de ir ali ao outro gabinete perguntar... por</i>

		<i>exemplo, às vezes, há qualquer coisa que vem num passaporte e eu não percebo, entro dentro do xxxx e vou perguntar, “desculpem lá, ajudem me lá aqui...este passaporte...”.</i> <i>Se eu estivesse num outro lado qualquer não tinha nada...” (ECNAII5.15.b.).</i>
Responder a lacunas de respostas de serviço público para resolução de problemas específicos dos imigrantes.	• Criação de Gabinetes específicos / inexistentes para resposta a problemas dos imigrantes.	(Notícias imprensa) <i>“Nas instalações do CNAI, que nos seus cinco anos de existência fez cerca de 1,3 milhões de atendimentos, foi hoje inaugurado oficialmente o Gabinete de Apoio à Qualificação (GAC), que pretende agilizar os processos de reconhecimento das habilitações dos imigrantes.” (35.2.GI.).”</i> (Dados qualitativos - entrevistas para estudo de caso) <i>“Estamos no ponto certo nesta altura. Há muita celeridade e muita agilidade nesta capacidade... umas vezes fechar gabinetes, porque deixaram de ser assim tão importantes, outras vezes abrir gabinetes novos. Nós estamos por estes dias a preparar pelo menos 4 novos gabinetes.”</i> <i>(ECNAI14.5.a.).</i>

		<i>“No início estavam todos os que eram mais importantes e à medida que se foi sentindo necessidade de mais instituições e de mais respostas também foram sendo criadas e, portanto, houve essa capacidade de adaptar às necessidades.” (ECNAI15.5. a.).</i> <i>“Conforme as necessidades que foram havendo também abriram novos serviços para suprir as necessidades das pessoas.” (ECNAI4.122.b.).</i> <i>“No gabinete onde estou que é um dos gabinetes mais recentes, o GAI, agora temos também o de sobreendividamento. Está-se a adaptar também a uma situação que agora toca infelizmente muitas pessoas e também os imigrantes, nomeadamente ao nível das casas, que não conseguem pagar. Estão a tentar negociar com os bancos, a partir daqui do nosso novo colega.” (ECNAI4.12.a.).</i> <i>“Criaram-se novos gabinetes, por exemplo, gabinete do apoio à participação eleitoral, o gabinete do consumidor imigrante, no fundo foram-se criando novas respostas, a vinda de</i>

		<i>outros serviços e a abertura a outras entidades para irem lá, ...” (ECNAI13.12.a.).</i>
	• N.º de atendimentos por gabinete referenciado anteriormente.	(Notícias de imprensa) <i>“A senha com o número 100 mil foi tirada em março deste ano por Serghei Colomeet, um moldavo que vive há quatro anos em Portugal com a mulher, Tatiana. O casal contactou o gabinete de reagrupamento familiar do CNAI para tentar trazer as duas filhas. Iulia, de 15 anos, e Anastasia, de 11, chegaram a Lisboa no início deste mês e já frequentam uma escola portuguesa.” (10.3.GI.).</i>
	• N.º de casos resolvidos	(Sem dados disponíveis)

Eficiência		
Objetivo	Indicador	Evidências
Aumento da produtividade, por via da colaboração e das sinergias	• Redução das listas/tempos de espera dos serviços no CNAI.	(Dados qualitativos - entrevistas estudo de caso I) <i>“(Experiência como imigrante antes do CNAI) O mais problemático foi o xxxx porque entre os tempos que eu cheguei e neste momento o xxxx mudou muito. Houve</i>

entre instituições.		<i>um salto muito bom. Mas tive dificuldade com a xxxx, na altura, a pessoa tinha que comunicar o contrato antes de poder ir fazer o visto, e isto também aguentar as filas, e eu já estava grávida na altura de 8 meses e ninguém me deu prioridade. A maior dificuldade foi essa para confrontar estas duas instituições.” (ECNAI12.1.a.).</i> <i>“(Antes do CNAI) e que grande parte das pessoas que chegavam lá às 3h e 4h da manhã nem sequer eram atendidas. Tinham que chamar a polícia por causa dos problemas.” (ECNAI15.1.f.).</i> <i>“(Ao domingo à noite, antes do CNAI) ... já lá estavam pessoas para serem atendidas segunda-feira de manhã, para conseguir uma senha...um coração doía ver aquilo, era doloroso ver aquilo.” (ECNAI11.6.b.).</i> <i>“O que havia antes era um verdadeiro labirinto administrativo em que muitas vezes os imigrantes eram vítimas de pessoas que faziam dinheiro com este tipo de procedimentos, em que eram</i>

		enganados, em que nada era claro. De repente, temos um modelo em que, neste momento, o tempo de espera no CNAI para ser atendido são 16 minutos, para qualquer gabinete. Eu acho que isso tem benefícios muito grandes na ótica do cliente.” (ECNAI14.1. b.). “Antes a interação não era tão boa, até pelos atrasos que havia, acho que se nota que havia uma falta de comunicação e que se veio a alterar depois do CNAI ter aberto.” (ECNAI2.1.b.). (Notícias de imprensa) “O intervalo médio entre a marcação da entrevista e a sua concretização deixou de ser de cinco meses e meio para passar a um. (...) Devido aos bons resultados das medidas tomadas, o SEF prevê que, a partir de dezembro, os imigrantes cuja situação documental caducar no próprio dia de comparência no SEF deixem de ter de agendar uma entrevista e possam ser atendidos no momento. O CNAI passou também a abrir às 7h30, refere o ACIME,

		uma hora mais cedo do que antigamente.” (26.1.GI.). “E tínhamos que estar muito tempo nas filas. Perdia-se um dia inteiro...” (12.12.GI.) “E resulta também numa maior rapidez a despachar os processos. Se vier tudo direitinho, avaliamos o processo na hora e deferimos o contrato de trabalho. Antigamente, quando os serviços estavam na IGT, o imigrante entregava o processo e só tinha resposta muito depois”, esclarece Silvana, do departamento do IGT no CNAI. “Isso permitiu-nos recuperar de um atraso de seis meses no despacho dos processos.” (12.5.GI.). “Segundo explicou à Lusa fonte do SEF, a abertura deste posto de atendimento aos sábados vai permitir renovar 200 a 250 autorizações de permanência por cada dia de trabalho. A medida insere-se no “plano de revitalização do atendimento ao público” do SEF e permite recuperar a lista de espera das renovações das

		<i>autorizações de permanência, que passam a poder ser feitas no próprio dia.”</i> (21.1.GI.b).
	• Redução da dispersão dos pontos de contacto / instituições	(Dados qualitativos - entrevistas estudo caso I) <i>“(Antes do CNAI) Eu tenho a experiência pré-CNAI em que tinham que ir a trezentos sítios ao mesmo tempo...”</i> (ECNAI9.1. a.). <i>“Não era claramente ainda positivo na medida em que havia, muitas vezes, um verdadeiro labirinto administrativo, burocrático, na ótica sobretudo do cliente, do imigrante e, portanto, havia alguma dispersão de recursos.”</i> (ECNAI14.1. a.). <i>“Pretendia facilitar toda a burocracia que o imigrante precisava de tratar. Aquilo que se pretendia era que no mesmo espaço a pessoa pudesse tratar de tudo o que fosse necessário.”</i> (ECNAI17.V.a.). <i>“O facto de termos, no mesmo espaço, vários serviços da Administração Pública que são os principais com os quais o imigrante tem de lidar, a Segurança</i>

		<i>Social, o SEF, a ACT, acho que facilita bastante, evita deslocações, perdas de tempo e consegue-se resolver - às vezes nem sempre - mas consegue-se...”</i> (ECNAI2.V.b.). <i>“Há uma resposta integrada ao cidadão imigrante. Quer dizer, se calhar em vez de eu estar a dizer uma coisa e depois estar a repetir a mesma coisa à Av. da Liberdade, depois vai repetir a mesma coisa à Av. da República a outro ministério, se calhar aqui eu já consigo falar - agarro no telefone ou vou lá pessoalmente - e falo com os colegas do outro gabinete, explico e enquadro a situação e acho que é muito mais fácil.”</i> (ECNAI5.5.b.).

	• Serviços gerais partilhados prestados a todas as instituições presentes no CNAI	<i>“Eu acho que eles reconhecem que, de facto, há aqui qualquer coisa que os ajuda a também prestar um bom serviço.</i> <i>Também têm uma série de recursos que nós (CNAI) damos, como as traduções, a possibilidade de ter alguém que traduz. E, portanto, na abordagem com esta população estrangeira eles reconhecem que é também uma mais-valia estarem aqui. Precisam também dos nossos serviços (CNAI).” (ECNAI9.6.a.).</i>
Poupança de tempo e dinheiro aos imigrantes, por redução do n.º de contactos	• Redução do número de visitas por imigrante para a resolução de um problema.	(Notícias de imprensa) <i>“De acordo com o SEF, no posto de atendimento do CNAI é utilizado um modelo de agendamento que garante que cada cidadão seja atendido no dia marcado sem necessidade de mais deslocações, salvaguardando as situações de urgências.” (21.1.GI.).</i> <i>“Os imigrantes que fizeram o registo prévio podem em qualquer lugar consultar online o estado do seu processo”, afirmou Morais Sarmento, garantido "toda a confidencialidade" no</i>

		processo. Segundo o ministro, os estrangeiros em fase de legalização "não necessitam de se deslocar ao Centro Nacional de Apoio ao Imigrante" para saberem o estado da sua situação nos diferentes organismos que intervêm no processo, nomeadamente Segurança Social, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Inspeção-geral do Trabalho." (9.1.GI.).
	• Redução do número de dias de trabalho perdidos pelos imigrantes, por atendimento nos serviços.	(Notícias de imprensa) "Ainda no âmbito do programa de erradicação dos processos pendentes, o posto de atendimento do SEF no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante em Lisboa também está aberto aos sábados para entregar as renovações das autorizações de permanência em atraso. Com esta medida, as renovações das autorizações de permanência passam a ser feitas no próprio dia." (22.1.GI.). (Excertos de entrevistas) "O cidadão quando ia ao ponto A, faltava informação da entidade B, depois tinha

		<i>que voltar, etc., ele no fundo perdia mais dias de trabalho do que aqueles que seriam necessários... tudo aquilo que depois significa uma má resposta pública para alguém que poderemos dizer que está numa situação mais vulnerável.”</i> (ECNAI13.V.b.). <i>“O objetivo é que se resolva no próprio dia as questões todas e não se tenha de estar a perder dias no trabalho e ser prejudicado por causa disso.”</i> (ECNAI2.V.b.).
	• Redução do n.º de atendimentos “frustrados” por falta de documentação.	(Excertos das entrevistas) <i>“O xxxxxxxxxxxx ganha muito com a triagem, a meu ver. Há imensa gente que não tem todos os documentos e são remarcadas, o que evita que se perca tempo. Acho que há um rentabilizar do serviço, portanto, o xxxxxxxxxxxx beneficia claramente.”</i> (ECNAI2.6.a.). <i>“Uma das coisas que acho sempre que é o coração desde serviço é o Gabinete de Apoio e Triagem, e que torna a vida dos funcionários públicos que estão aqui um</i>

		<i>“mar de rosas” porque quando um imigrante recebe a senha para estar efetivamente no xxxxxxxx, ou para estar na xxxxxxxx, ou para estar no xxxxxxxxxxxx, portanto na xxxxxxxx já tem o processo todo tratado, portanto não chega ali com documento mal preenchido ou com falta de declarações, nada. Está tudo organizado. Está tudo orientado. Chega só a pessoa que já está no fim de todo esse processo e, portanto, não há como não considerar isso muito positivo.”</i> <i>(ECNAI3.6.b.).</i> <i>“Além de mais, havia o serviço de atendimento e triagem que era um serviço logo de front-office do CNAI que, no fundo, só mandava para os serviços competentes as pessoas que já tinham toda a documentação completa e, portanto, aí reduzia muito o n.º de atendimentos que eles tinham de fazer. Os atendimentos que tinham de fazer já eram só os atendimentos que tinham tudo completo.”</i> <i>(ECNAI15.6.e.).</i>

Redução dos níveis de tensão no atendimento	• Contratação de forças policiais para segurança.	(Excertos de entrevistas) <i>“Quando o CNAI começou a funcionar e o xxxxxx foi para o CNAI, começaram a achar estranho não ter de chamar a polícia todos os dias, porque todos os dias no xxxxx havia confusões enormes por causa das filas que se formavam.”</i> <i>(ECNAI15.1.e).</i> <i>“Deixou totalmente de ter de se chamar a polícia. Antes de haver o CNAI, em vários dos pontos de atendimento dos imigrantes, a polícia era frequentemente chamada para resolver conflitos, deixou completamente de ser e esse era um elemento importante de satisfação dos utentes.”</i> (ECNAI.V:b.).
	• N° de incidentes violentos no atendimento.	(Dados quantitativos não disponíveis³⁹)
Poupança de recursos	• Redução de custos, por	<i>“Mas ao longo do tempo, eu acho que o CNAI se foi afirmando e foi mostrando que</i>

³⁹ Apresentam-se também indicadores que, apesar de não terem dados disponíveis no presente estudo de caso, devem ser considerados para investigações futuras.

	sinergias de serviços.	<i>era possível fazer diferente, poupando em recursos, ...” (ECNAI15.2.a.).</i>
Redução da repetição de procedimentos administrativos idênticos.	• Processos de digitalização de documentos e partilha de dados entre instituições do CNAI.	<i>“Assim que os imigrantes são atendidos no Gabinete de Atendimento e Triagem (GAT) os funcionários digitalizam nos scanners” o passaporte, o contrato de trabalho, a declaração de IRS e a declaração da Segurança Social - e tiram uma fotografia ao utente. Estes ficheiros fazem parte de uma base de dados comuns aos vários serviços do centro, com as limitações decorrentes da lei de acesso aos dados pessoais: ou seja, há um núcleo de elementos a que quer o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), quer a Inspeção-geral do Trabalho, quer a Segurança Social, quer os gabinetes do ACIME, têm acesso, mas certas informações são vistas apenas por alguns departamentos e aparecem “escondidas” nos computadores de outros.” (12.8.GI.)</i> <i>“Por outro lado, para os próprios imigrantes a vida fica facilitada. Sabendo-se que em média cada um, visita</i>

		o CNAI três vezes, é positivo que não tenham que andar sempre com os documentos atrás , ou que, se se esquecerem de algum deles, se possa resolver à mesma a situação fazendo uma consulta à base de dados.” (12.9.GI.).

Fonte: Entrevistas Estudo de caso I (n=17) (destaques da responsabilidade do autor)

Os elementos aqui reunidos - objetivos, indicadores e evidências - consolidam empiricamente a demonstração da eficácia e da eficiência do CNAI. Para investigações futuras será interessante aumentar e diversificar o número de indicadores, bem como desenvolver estudos longitudinais e estudos comparativos com outros modelos organizacionais.

4.1.2.7.5. Reconhecimento nacional e internacional

O CNAI foi sendo alvo de reconhecimento nacional e internacional que o foi validando como resposta integrada aos desafios do acolhimento dos imigrantes.

Em abril de 2005, vence o Prémio de “Boas Práticas no Setor Público”, na categoria “Atendimento ao público”, dinamizado pela Deloitte e pelo Diário Económico, o que representou um impacto muito significativo na equipa, logo após o primeiro ano de atividade.

O CNAI foi visitado sucessivamente por várias personalidades nacionais, destacando-se a inauguração pelo então Primeiro-Ministro, Dr. Durão Barroso e a visita do então Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, no primeiro aniversário. Vários Ministros, Secretários de Estado, Autarcas e outras personalidades visitaram o CNAI.

No plano internacional, em novembro de 2004, o CNAI é citado pela primeira vez com exemplo de boa prática no acolhimento e integração de imigrantes no *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, editado pela Comissão Europeia (Niessen & Schibel, 2004).

Em outubro de 2005, um ano e meio depois da inauguração do CNAI, a Comissão Europeia, na sua “*Agenda Comum para a Integração - Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*”, refere a necessidade de garantir o acesso dos imigrantes às instituições, bem como a bens públicos e privados, em condições de igualdade com os cidadãos nacionais e de uma forma não discriminatória, como condições críticas para a uma boa integração. Defende que, para isso é necessário:

“(...) *reforçar a capacidade de interação dos prestadores de serviços públicos e privados com os nacionais de países terceiros através da interpretação e tradução interculturais, da tutoria, da mediação das comunidades imigrantes e de balcões de informação únicos*” e “*construir estruturas organizacionais sustentáveis para a gestão da integração e da diversidade e desenvolver formas de cooperação entre instituições governamentais que permitam partilhar recursos e trocar informação.*” (Commission of the European Communities, 2005: 9).

Esta “validação” europeia e integração do modelo CNAI nas respostas a desenvolver no quadro de uma Agenda Comum foram muito relevantes. Era o início de um processo de reconhecimento europeu que viria a desenvolver-se noutras dimensões, nomeadamente no projeto de desenvolvimento de um modelo de “*one-stop-shop*” a nível europeu, num projeto financiado pela União Europeia que adiante se abordará.

Em 2007, a OCDE, na sua publicação *Gaining from migration - towards a new mobility system* vem recomendar:

“(...) recomendamos aos Estados membros:

(...).

Estabeleçam centros de apoio integrados (i.e. “one-stop shops”) para imigrantes - como o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, em Portugal, do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) - que permita aos imigrantes enfrentar com eficiência todos os obstáculos à integração, (...).”

(Dayton-Johnson et al, 2007).

Em 2010, a Organização Internacional das Migrações (OIM), no seu relatório anual, escreve:

“National Immigrant Support Centre model is effectively an initiative and an experience that should be disseminated, and that can be internationally replicated within other institutional contexts, obviously always taking into consideration the various specifics that characterize different international migration scenarios.”

(IOM, 2010b: 71).

Ainda em 2010, a OIM, em colaboração com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), inclui ainda o CNAI como caso de estudo no Manual para Formadores, dos módulos de formação em gestão das migrações laborais (OSCE & IOM, 2010).

Em 2011, num estudo encomendado pelo Parlamento Europeu sobre a *“Integração dos Imigrantes e os seus efeitos no mercado de trabalho”* (Eichhorst et al, 2011: 94) é referido:

“The CNAI system is an excellent example of coordination of multiple services under the same roof and the main objectives of the CNAIs are apparently successful - from March 2004 to December 2008, a total of over 1,688,000 cases were dealt with.”

Em 2011, o ACIDI vence o Prémio de Melhores Práticas na Administração Pública, a nível europeu, concedido pelo Instituto Europeu da Administração Pública (EPSA, na sigla inglesa). De entre cerca de 300 candidaturas, o ACIDI concorreu na categoria “Alargar o setor público através da governação colaborativa” com o projeto “envolvimento da sociedade civil no acolhimento e integração dos imigrantes”⁴⁰, evidenciando as suas várias iniciativas, entre as quais o CNAI.

Uma outra expressão de reconhecimento internacional é evidenciada pelas visitas recorrentes de delegações estrangeiras. A título de exemplo, em 2009, visitaram o CNAI “o Comité Coordenador do Metropolis Internacional, de inúmeros académicos internacionais da Bélgica, Argentina, Irlanda, França e Reino Unido, várias delegações oficiais de Estado, entre elas, de parlamentares sérvios, decisores políticos do Canadá, da China, Eslováquia e Itália, de líderes associativos de Organizações Não Governamentais internacionais, nomeadamente da República Checa, da Irlanda, do Reino Unido, do Canadá, Austrália, bem como de representantes de inúmeras fundações internacionais” (ACIDI, 2010a: 3). Já em 2010, visitaram o CNAI 20 delegações, constituídas na sua maioria por “decisores políticos na área da imigração, vieram de países tão diferentes como a Guiné-Bissau, Suécia, Suíça, Polónia, Arménia, Moldávia, Bélgica, República Checa, Cazaquistão, França, Montenegro, Qatar e Islândia (...) o Presidente da República interino da Moldávia, Mijai Ghimpu, a Ministra Sueca para a

⁴⁰<http://www.eipa.eu/en/news/show/&tid=347>

Integração e Igualdade, Nyamko Sabuni, e o Presidente da Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau, Raimundo Pereira” (ACIDI, 2011: 26).

4.1.2.8. Projeto de transferência de modelo para o quadro europeu – “One-Stop-Shop” (OSS)

A partir da experiência do CNAI e procurando partilhá-la com outros países, foi desenvolvido, entre setembro de 2007 e fevereiro de 2009, o projeto “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes” (JLS/2006/INTI/148), financiado pelo Fundo INTI da Comissão Europeia (Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança) e promovido e coordenado pelo ACIDI. Participaram neste projeto organizações de seis países, nomeadamente o Instituto Helénico de Políticas de Migração (Grécia), a Direcção-Geral da Imigração (Itália), a Direcção-Geral de Integração dos Imigrantes (Espanha), o Conselho para a Imigração da Irlanda (Irlanda), a Rede das Migrações na Europa (Alemanha) e o Instituto para a Migração e Estudos Étnicos da Universidade de Amesterdão (Holanda). Também a Organização Internacional para as Migrações - Missão em Portugal - participou no projeto.

Este projeto permitiu sistematizar, discutir e sedimentar o modelo dos “One-stop-shop” - OSS como o CNAI e difundir, através de vários *workshops*, visitas e publicações, a metodologia de construção e dinamização deste modelo. Um dos resultados deste projeto foi o *Manual sobre como implementar um One-stop-shop para a integração dos imigrantes* (Oliveira et al, 2009), disponibilizado em inglês, português, alemão, grego, italiano e espanhol.

Esta abordagem permitiu estruturar os passos necessários para a implementação de um OSS, os modelos de parceria e de coordenação entre serviços, o papel dos serviços de

mediação e ainda os serviços prestados, os recursos económicos e financeiros necessários. O projeto foi alvo de avaliação externa, nomeadamente da viabilidade da implementação de um OSS, da responsabilidade de um dos especialistas europeus mais reputados, Rinus Penninx, coordenador da Rede de excelência *International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE)*.

No referido Manual (ibidem), refere-se que:

- “(...) *One-Stop-Shop* é uma estratégia holística de integração dos serviços de imigração, na medida em que se baseia na combinação ativa e aberta, no mesmo espaço, de todas as instituições das quais os imigrantes necessitam de contactar com mais frequência em qualquer sociedade europeia. (...) uma abordagem baseada numa prestação de serviços mais alargada, envolvendo parceiros governamentais, em que são dadas respostas eficazes, executados procedimentos e alcançados resultados.” (ibidem: 20-21).
- “(...) Um modelo holístico e abrangente como o *One-Stop-Shop* contribui para melhorar a eficiência da coordenação das diferentes ações e simplifica tanto os procedimentos como o acesso dos imigrantes aos serviços.” (ibidem: 29).
- “A implementação desta coordenação entre os serviços governamentais traz benefícios para os serviços envolvidos, em termos de eficácia e competências interculturais. Assim, embora o processo inicial de negociação da cooperação entre entidades governamentais possa ser difícil, à medida que o *One-Stop-Shop* evolui e adquire consistência as vantagens do trabalho em cooperação, segundo os princípios do *joined-up Government*, tornar-se-ão muito evidentes.” (ibidem: 39).

Esta caracterização configura com clareza uma modalidade de governação integrada, na dimensão da colaboração interinstitucional para gerir um problema social complexo (integração de imigrantes), marcada pela procura de eficácia e eficiência, sendo mesmo explícito o conceito de “*Joined-up government*”, uma das designações de governação integrada.

A dimensão do impacto financeiro é naturalmente relevante. No caso do CNAI, reforçando o que já foi dito anteriormente sobre evidências de eficácia e eficiência, da análise feita no projeto OSS/INTI, mesmo considerando o investimento inicial e os custos da gestão geral do Centro, considera-se que este efeito é positivo, numa dupla perspetiva: quer graças às poupanças obtidas por ganhos de eficiência das instituições envolvidas, quer por ganhos de eficácia na integração dos imigrantes, levando as autoras do estudo a afirmar: “*a implementação dos serviços One-Stop-Shop nos Estados-Membros é uma forma racional de otimizar os recursos do Estado*” (Oliveira et al, 2009). Esta realidade foi claramente evidenciada no CNAI, através de uma considerável economia de recursos e tempo, com assinaláveis recuperações nos atrasos dos processos que geriam, nomeadamente em 2004, no caso do SEF e da Inspeção Geral do Trabalho.

Uma outra perspetiva interessante é dada por Rinus Penninx, na sua avaliação ao projeto OSS/INTI (Penninx, 2009), em que se debruça sobretudo sobre o modelo OSS, sublinhando três dimensões:

- 1) Exequibilidade política do instrumento - neste domínio, sublinha a necessidade de existir um contexto de desenvolvimento de políticas coerentes e pró-ativas, construtoras de confiança, baseadas em direitos e centradas no cliente, capazes de cooperar com organizações não-governamentais e recetivas à influência das organizações de imigrantes.

2) Exequibilidade estrutural do instrumento - desenvolver um OSS depende da existência (ou não) de tradição de cooperação dos departamentos estatais entre si e com as instituições da sociedade civil, bem como que o enquadramento legal o permita.

3) Exequibilidade prática do instrumento - é necessário haver recursos, desde o espaço físico (edifício), fácil de encontrar, com bom horário de funcionamento, comunicação interna entre as instituições presentes, até ao financiamento necessário para o seu funcionamento.

Conclui dizendo que estas três dimensões só são viabilizadas se existir vontade política para o concretizar, condição que considera essencial.

4.1.2.9. Breve análise de produção noticiosa sobre o CNAI num jornal de referência

Conforme foi referido no Capítulo II – Modelo Teórico e Metodologia, na elaboração do estudo de caso, tomou-se a opção de considerar como um dos elementos do *corpus* de análise, as notícias publicadas num jornal nacional, o *Público* com referência ao “Centro Nacional de Apoio ao Imigrante” (ou CNAI). Para tal, foi feita uma pesquisa no seu arquivo eletrónico e foram identificadas cinquenta e uma peças jornalísticas com referência ao Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (ou CNAI), publicadas no período de 2002 a 2015. Foram analisadas em detalhe, quer na sua caracterização genérica (data, autor, género e tom), quer na análise de conteúdo mais específica, a partir de uma grelha de categorias escolhidas.

Começando por observar este *corpus* em termos de género jornalístico, verifica-se que a maioria das peças corresponde ao género jornalístico de “Notícia” (74,5%, com 38 peças),

seguindo-se o género “Reportagem” (19,6% - 10 peças) e finalmente o género “Opinião” (5,9% - 3 peças).

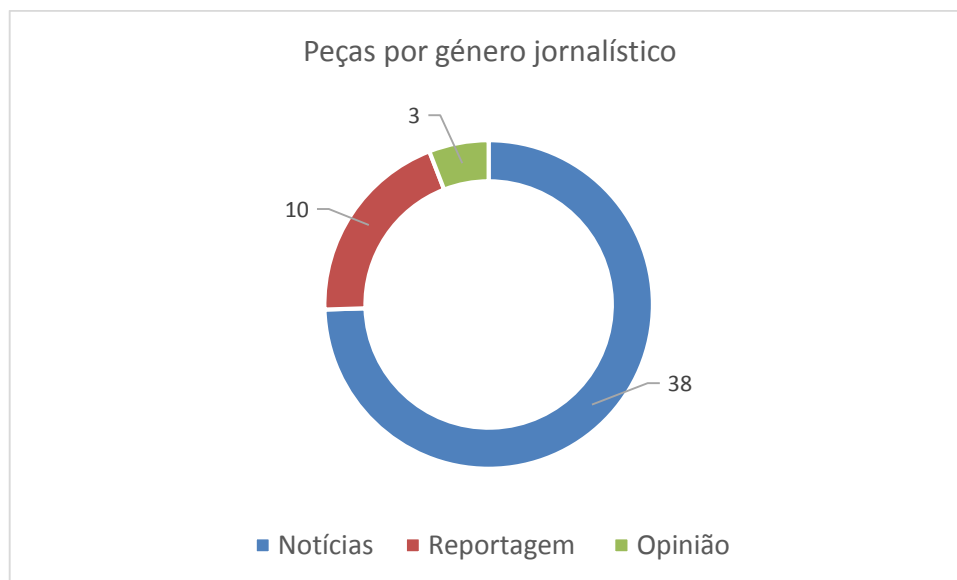


FIGURA 20 - Peças sobre CNAI por género jornalístico

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

No que refere às datas de publicação, verifica-se que, neste período estudado, só em dois anos (2012 e 2015) é que não se registou a publicação de peças jornalísticas sobre o CNAI no *Público*. Os anos de maior intensidade de publicação de peças, nomeadamente 2004 e 2005, correspondem ao ano de inauguração/primeiro ano (2004) e ao segundo ano de funcionamento do CNAI (2005) e representam 47% das peças publicadas (24 peças). Seguem-se, em número de publicações, os anos 2008, 2009 e 2010/2014.

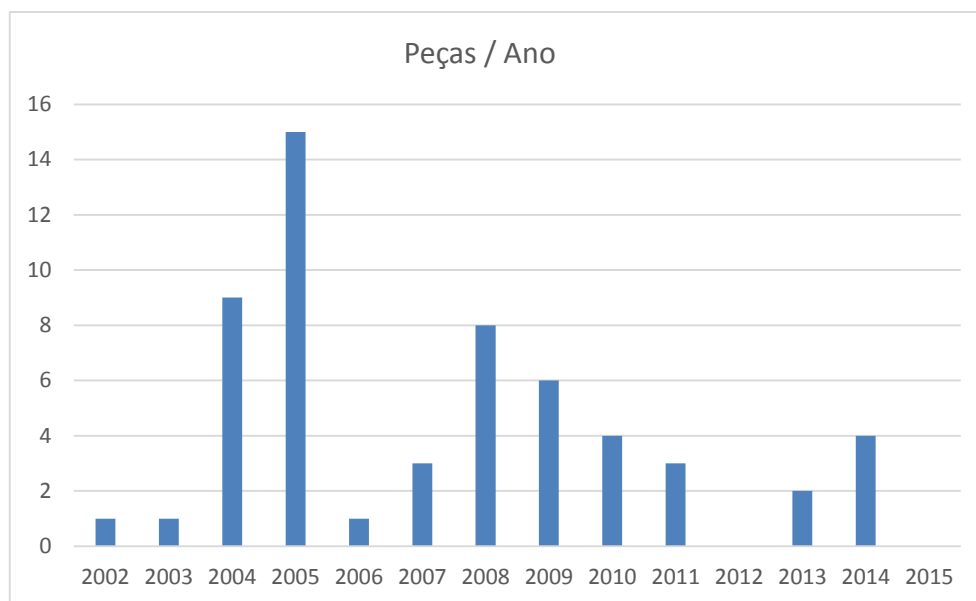


FIGURA 21 - Peças sobre CNAI por ano

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

Analisou-se também a autoria destas peças, havendo uma predominância de notícias produzidas pela agência de notícias LUSA e tratadas pelo *Público* (49%) o que é relevante para a análise subsequente, pois o jornalismo de agência é particularmente exigente no que se refere à imparcialidade e isenção. As restantes peças são produzidas por vários jornalistas do *Público* (e os artigos de opinião, por autores externos) com grande dispersão. Nenhum jornalista é autor de mais do que três notícias (nesse caso, António Marujo e Ricardo Dias Feldner), o que reflete uma multiplicidade de observadores sobre a realidade do CNAI, diluindo efeitos de eventual enviesamento - positivo ou negativo - de um só observador.

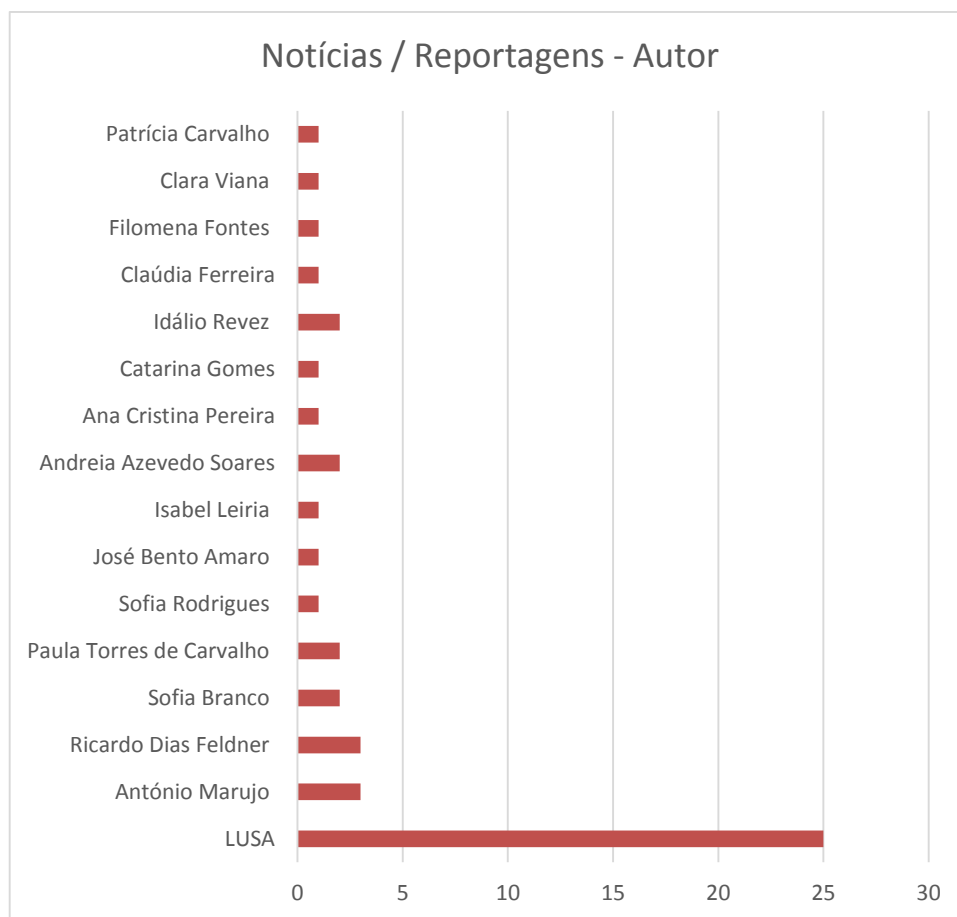


FIGURA 22 - Peças sobre CNAI por autor

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

Este conjunto de peças jornalísticas foi também analisado em termos de tom. Reconhecendo e alertando para o risco de subjetividade desta análise, porque baseado numa interpretação do tom (positivo, negativo ou neutro,) da peça jornalística pelo autor do estudo, ainda assim considerou-se útil para este estudo a sua elaboração. Foi escolhida uma escala de classificação de 1 a 5, sendo que a 1 corresponde um tom muito negativo, a 2, um tom negativo, a 3 um tom neutro, a 4 um tom positivo e a 5 um tom muito positivo. Desta análise resultam alguns dados interessantes, em que 60,7% das peças consideradas têm um tom positivo ou muito positivo, enquanto só 9,8% das notícias têm um tom

negativo. Não há nenhuma peça com um tom muito negativo, enquanto existem quatro com um tom muito positivo. 29,4% das peças noticiosas têm um tom neutro. Adiante, na análise de conteúdo, serão evidenciados aspetos mais específicos que exemplificam este tópico.

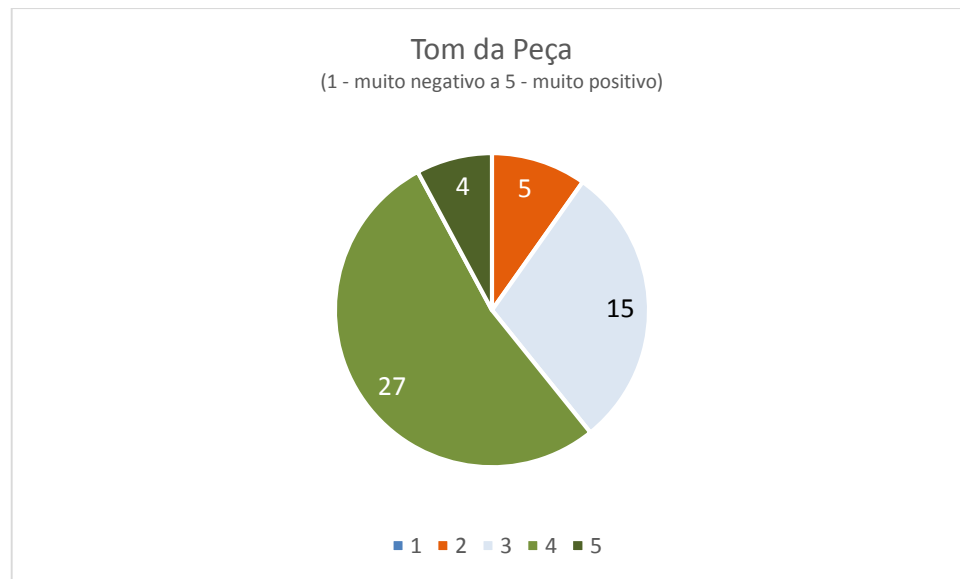


FIGURA 23 - Classificação do tom das peças jornalísticas

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

Ao nível do conteúdo propriamente dito das peças jornalísticas selecionadas, optou-se - replicando depois a mesma abordagem para o segundo estudo de caso - por considerar à partida as seguintes categorias:

- a) A evidência na produção noticiosa selecionada da temática “acolhimento e integração de imigrantes” enquanto problema complexo, procurando avaliar se o discurso mediático identifica essa dimensão.

b) A evidência - ou a falta dela - de resposta colaborativa, de governação integrada, para o problema “acolhimento e integração de imigrantes” e, sempre que visível, o papel do CNAI para esse desiderato.

A base desta análise está limitada ao discurso produzido por um meio de imprensa - o *Jornal Público* - em peças que integram a referência “Centro Nacional de Apoio ao Imigrante” ou “CNAI”. Refletirá por isso, tão só, a relação daquele meio e dos seus jornalistas com a realidade que observaram, evidenciada sob a forma de notícia, reportagem ou texto de opinião e com a subjetividade sempre inerente ao trabalho jornalístico. Não constarão referências a temas, dimensões ou perspetivas que não façam parte deste acervo de peças jornalísticas com que se está a trabalhar. O que se descreverá, portanto, está condicionado por esse ponto de partida e só a ele diz respeito.

Procurando entrar em profundidade numa análise de conteúdo das peças jornalísticas selecionadas, optou-se por criar uma grelha de análise para o primeiro objetivo - complexidade do problema - que contempla a pesquisa de evidências, em três subcategorias:

- 1) Complexidade decorrente do contexto.
- 2) Complexidade decorrente da natureza específica do problema “acolhimento e integração de imigrantes”.
- 3) Complexidade decorrente das dificuldades das/com instituições públicas que gerem acolhimento e integração de imigrantes.

Em cada uma destas três subcategorias identificaram-se os seguintes fatores:

TABELA XVII

FATORES ASSOCIADOS À COMPLEXIDADE DECORRENTE DO CONTEXTO

Complexidade decorrente do contexto
Contexto negativo da crise económica e social
Contexto político/social europeu negativo
Correlação imigração com terrorismo islamita/geração de hostilidade e discriminação
Combate político em torno da questão da imigração (políticos e associações)

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

TABELA XVIII

FATORES ASSOCIADOS À COMPLEXIDADE DECORRENTE DA NATUREZA
ESPECÍFICA DO PROBLEMA “ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO DE
IMIGRANTES”

Complexidade decorrente da natureza específica do problema
Convergência de múltiplos problemas
Imigração ilegal/regularização
Trabalho: Tráfico de pessoas e combate à exploração laboral
Desemprego
Falta de reconhecimento de habilitações académicas
Afastamento dos imigrantes ilegais de serviços públicos como a saúde
Acesso à habitação
Reagrupamento familiar
Dificuldades de acesso à nacionalidade e acesso à educação dos descendentes
Desigualdade de direitos e de oportunidades

Dificuldades de subsistência económica
Impacto psicológico das dificuldades de integração
Situações de pobreza extrema e sem-abrigo
Fracasso do projeto migratório. Regresso ao país de origem

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

TABELA XIX

FATORES ASSOCIADOS À COMPLEXIDADE DECORRENTE DAS RELAÇÕES DAS/COM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Complexidade decorrente das relações das/com instituições públicas
Racismo e discriminação
Falta de dados estatísticos e opacidade da informação
Dificuldades na relação com a Justiça e forças de segurança
Tensões e dificuldades de relação entre instituições públicas com competência em questões de imigração
Falta de recursos das instituições públicas com competência em matérias de imigração
Labirintos burocráticos
Demora nos processos burocráticos
Segregação dos imigrantes por via de um atendimento especializado

Fonte: Arquivo eletrónico do Jornal Público (2002 a 2015, n=51)

Aprofundemos agora a análise de cada um destes fatores, em cada subcategoria.

Complexidade decorrente do contexto

Ao longo do período de treze anos considerados nesta análise, o contexto social e político alterou-se substancialmente no que diz respeito ao acolhimento e integração de imigrantes. Numa das notícias, em 2009, um dos decisores políticos da altura sinalizava essa alteração significativa que abria a porta à xenofobia.

“Isto numa altura em que, lembrou o ministro da Presidência, Pedro Silva Pereira, o vento não está a soprar de feição para a política de integração dos imigrantes”, já que o “contexto de crise económica convida a respostas xenófobas e demagogias.” (34.2.PC.).

Esta alteração de contexto tem uma particular dimensão ao nível europeu, o que é salientado noutras peças jornalísticas.

“Em quase todos os países europeus, a imigração e a integração são hoje tópicos muito politizados. Dois países escaparam a esta tendência, Portugal e Irlanda, que têm enquadramentos notavelmente positivos”, classificou Rinus Penninx, coordenador do manual sobre as experiências de Portugal, Espanha, Grécia, Holanda, Alemanha, Irlanda e Itália.” (34.1.PC.).

“É também com preocupação que Jorge Malheiros, investigador da Faculdade de Letras da UL, acompanha “os sintomas crescentes da rejeição do outro”, “um discurso muito conservador de preservação de valores contrário à tolerância”. Que atinge tanto os muçulmanos, vistos como “a grande ameaça”, como se viu na França de Sarkozy, como os cidadãos europeus.” (42.2.PC.).

Esta referência à questão “islâmica” e a sua associação ao terrorismo e aos imigrantes é identificada, já em notícias de 2004⁴¹, com uma das dimensões da complexidade.

“E pediu, num contexto internacional marcado pela pista do fundamentalismo islâmico nos atentados de Madrid, o “respeito profundo” pela comunidade islâmica. “Devido aos acontecimentos trágicos” da semana passada, a comunidade islâmica pode ser excluída da sociedade. Mas o primeiro-ministro diz que deve manter-se um “respeito profundo por essa comunidade e pela necessidade de ela afirmar as diferenças que a caracterizam.” (5.1.PC.).

Numa outra perspetiva, o combate político em torno da imigração é uma das dificuldades mais evidentes que se sente em muitas sociedades europeias. Portugal apesar de se distanciar da fratura política existente noutros países sobre este tema, regista também evidências de confronto entre atores políticos de diferentes partidos e conflito entre o Governo e as associações de imigrantes/movimentos sociais, em torno de agendas reivindicativas sempre muito ambiciosas.

(Excerto de um artigo de opinião de um político, em confronto com os seus antagonistas) *“Isto é dito por quem coloca a imigração no fundo da tabela das prioridades governativas em Portugal. Por quem permitiu, por exemplo, a entrada ilegal em Portugal de dezenas de milhares de imigrantes, acabando estes às mãos dos exploradores sem escrúpulos e ficando à mercê da miséria. Isto é dito, também, por outros (ir)responsáveis políticos (que apenas se lembram dos imigrantes em altura de eleições ou para polemizar, na falta de outros temas). E, sobretudo, esquecendo-se do fracasso das suas políticas quando tiveram responsabilidades*

⁴¹ É interessante verificar que muito antes da chamada “crise dos refugiados”, em 2015, esta questão já estava presente no discurso mediático, em 2004, bem como a preocupação dos dirigentes políticos com as consequências desta leitura.

governativas e da impraticabilidade das suas poucas propostas populistas e demagógicas de portas totalmente abertas no nosso país à imigração, falando do que não estudaram e do que não conhecem.” (7.2.PC.).

“É lamentável que alguns só se lembrem dos imigrantes nas alturas de congressos partidários e atos eleitorais e como arma de arremesso político e que nunca na vida se tenham preocupado em ir aos bairros e aos locais de trabalho dos imigrantes, por exemplo.” (7.3.PC.).

“Na sua maioria de origem africana, os manifestantes percorreram aquele trajeto, subindo a Avenida Almirante Reis, até à sede do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, proferindo palavras de ordem em defesa da legalização. "Ninguém é ilegal", "Direito à saúde, à segurança social, à educação, ao emprego e à formação profissional", "Reagrupamento familiar", "Direito à autorização de residência", "Imigrantes contra escravatura e tratamento desumano" e "Ilegal é o capital" foram algumas das palavras de ordem proferidas ou inscritas em faixas e dísticos." (17.1.PC.).

“Junto ao edifício deste organismo do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas foi aprovada uma moção apresentada pela Plataforma de Organizações de Imigrantes pela Regularização e Integração, documento a apresentar ao Governo e ao Presidente da República. Regularização de todos os imigrantes em situação irregular, alteração da atual lei da nacionalidade e políticas reais de integração social" são exigências expressas na moção. No documento reivindica-se, também, a alteração do atual quadro legal relativo à imigração, substituindo-o por "legislação regulada por princípios humanistas e

solidários" e sem "os aspetos economicistas, restritivos, policiais e persecutórios atualmente existentes". (17.2.PC.).

"O primeiro-ministro pediu às associações de imigrantes que adotem uma atitude de cooperação", além das "reivindicações". (5.2.PC.).

Complexidade decorrente da natureza específica do problema

O acolhimento e a integração de imigrantes, que constitui o cerne da ação do CNAI é um problema complexo, como já foi evidenciado anteriormente e tem múltiplas dimensões, intrincadas entre elas, como se verá nos próximos parágrafos. As peças jornalísticas selecionadas evidenciam isso de uma forma abundante.

"Os entraves são vários: desde o patrão que não assina o contrato de trabalho, única forma de os imigrantes conseguirem prorrogar a sua permanência legal no país, até à teimosia - ilegal - de algumas juntas de freguesia em não passarem atestados de residência..." (12.5.PC.).

"Houve percalços pelo caminho, como é natural em qualquer mudança de país. Queixam-se da burocracia, da dificuldade em arranjar emprego ou alugar uma casa sem fiador ou, por exemplo, da escassez de cursos de Português a preços praticáveis. Contudo, quando olham para trás e fazem contas à vida, fazem um balanço positivo." (22.1.PC.).

Uma das problemáticas mais presentes nas peças jornalísticas selecionadas é a "imigração ilegal"⁴² e a permanente pressão para processos de regularização extraordinária. As referências a este tema são múltiplas.

⁴² A questão da designação deste fenómeno é um ponto de polémica. Preferivelmente, na perspetiva do autor, deveria ser usada a designação de "irregular", embora nas peças jornalísticas a expressão adotada seja "ilegal".

“O Governo reconhece que é necessário dar resposta ao problema dos imigrantes que se encontram de forma ilegal em Portugal e garante que a questão não vai ser esquecida na fase de regulamentação da nova Lei da Imigração.” (2.1.PC.).

“O padre Vaz Pinto mostrou-se preocupado com o facto de não estar prevista a legalização dos imigrantes que se encontram ilegalmente em Portugal. “Aquilo que eu sei é que não vai haver um novo regime geral de legalização. Vão ser considerados de forma administrativa caso a caso”.” (2.3.PC.).

“Os imigrantes ilegais que tenham filhos nascidos em Portugal até 12 de março de 2003 vão poder legalizar-se beneficiando de um regime especial criado para os menores, afirmou ontem o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).” (3.1.PC.).

“Também à espera de ser promulgado pelo Presidente da República está o decreto regulamentar da Lei da Imigração - aprovado pelo Governo a 17 de janeiro -, que prevê que todos os imigrantes que tenham descontado pelo menos três meses para o fisco e segurança social até ao dia 12 de março de 2003 possam regularizar a sua situação.” (3.2.PC.).

“Para conseguir trabalhar legalmente os imigrantes terão, desta forma, que regressar aos seus países e candidatar-se a um visto. Por seu lado, o ministro da Administração Interna já garantiu que não está previsto qualquer período de legalização extraordinária, como o que aconteceu em 2001. Calcula-se que existam cerca de cem mil imigrantes a trabalhar ilegalmente no país.” (2.4.PC.).

“O documento pugna ainda pela regularização de todos os imigrantes em situação irregular. Ou seja, permitir que todos aqueles que hoje trabalham e vivem em Portugal excluídos dos benefícios sociais se possam regularizar como cidadãos com direitos.” (18.3.PC.).

“Para Manuela Magno, a Diretiva de Retorno não tem em Portugal, apesar do enquadramento europeu, uma aplicação muito rígida. A candidata considera que as condições dadas aos imigrantes ilegais no país são "menos más" quando comparadas com outros países europeus, sobretudo no que diz respeito ao período de detenção temporária. "A Diretiva de Retorno permite a detenção temporária de imigrantes até 18 meses. Em Portugal o prazo máximo para a detenção de imigrantes é de 60 dias, o que é bastante menos", disse Manuela Magno, acrescentando que "há ainda muito para fazer." (38.1.PC.).

Com uma presença também relevante, ainda que com uma menor intensidade, surgem as questões relacionadas com a área do trabalho, fazendo uma ligação ao tema anterior da “imigração ilegal”, desde logo através das referências ao tráfico de pessoas, mas focando-se essencialmente na exploração, discriminação laboral e no desemprego, sendo que estas problemáticas, como é típico dos problemas complexos, surgem, por sua vez, associadas a outras de natureza distinta (racismo, questões de género, etc...)

“Procurando dar o exemplo, no âmbito de uma visita ao Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) de Lisboa, por ocasião do seu primeiro aniversário, Jorge Sampaio dramatizou algumas das principais falhas do Estado no acolhimento dos imigrantes. Reclamou, em particular, que a Inspeção-geral do Trabalho (IGT) inicie uma batalha sem quartel" aos empresários que exploram os trabalhadores estrangeiros.” (14.2.PC.).

“A coordenadora do Gabinete Jurídico vai explicando o tipo de problemas que aparecem aos seis advogados, todos mediadores culturais: "Temos muitos ilegais a tentarem regularizar a sua situação e vários problemas na área laboral -

empresários que não fazem contratos, que não pagam o salário ou os subsídios de férias e de Natal.” (12.1.PC.).

“A intensidade dos fluxos migratórios depende das necessidades do mercado de trabalho, estabelecidas pelos empregadores, de quem se espera uma consciência social, espelhada na lei que sanciona os prevaricadores, de contratarem imigrantes legais. No caso do acolhimento e da integração, ela depende em primeiro lugar da vontade dos próprios imigrantes, do espírito de tolerância e solidariedade da sociedade de acolhimento e, em última análise, das políticas governamentais.” (7.1.PC.).

“O combate ao racismo, a promoção do acesso ao emprego, o combate ao tráfico (com o envolvimento das entidades patronais e dos sindicatos), a promoção da igualdade entre sexos e a formação profissional foram outros dos objetivos enunciados por Durão Barroso.” (5.3.PC.).

“São das famílias mais vulneráveis porque muitas vezes sem emprego ficam sem proteção social e numa situação muito difícil”, alertou. Os imigrantes têm “vínculos laborais mais frágeis” e trabalham nos setores mais atingidos pela crise, como a construção civil, hotelaria e turismo, acrescentou.” (46.1.PC.).

Para a boa integração laboral dos imigrantes existem várias condições necessárias, sendo uma delas, o reconhecimento de habilitações e competências - mais uma vez correlacionada com outros problemas - que surge referenciada como uma dificuldade a ultrapassar.

“(…) passando por questões de mero atavismo político, como as relacionadas com a concessão de equivalência profissional e académica. Idalina, de nacionalidade russa, a mulher que coordena o Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de

Habilitações e Competências, dá vários exemplos dessas injustiças": o neurocirurgião russo a trabalhar nas obras; o antigo diretor do centro de prevenção da sida, na Ucrânia, também remetido para a construção civil; três especialistas moldavos em tecnologia ligada à produção de vinho a trabalhar em atividades desqualificadas no setor. À frente de Idalina, ela própria doutorada em física quântica, está sentada, aliás, uma enfermeira forçada a trabalhos domésticos, um dos casos mais frequentes, nos últimos tempos. "Tirei um curso de enfermagem de três anos, na Moldávia, e exerci lá durante 10 anos. Há quatro anos que tento obter equivalência, em Portugal", lamenta Didina Balanuta, num português desenvolvido." (12.4.PC.).

Ainda com relação ao tema do estatuto irregular de alguns imigrantes em Portugal, surge a ligação às limitações de acesso à saúde por parte destes imigrantes, que as notícias analisadas referem várias vezes.

"Os imigrantes que estão em situação ilegal tendem a usar menos os serviços de saúde do que os que têm a sua situação regularizada, algo que pode ser entendido como um sinal das suas maiores dificuldades no acesso." (33.1.PC.).

"As barreiras no acesso à saúde mais assinaladas pelos inquiridos são o tempo de espera (50 por cento) e os próprios prestadores de saúde (17,9 por cento). A investigação refere que há estudos internacionais que sugerem que os estereótipos" dos profissionais podem ter influência na qualidade da prestação de cuidados, lê-se. Sónia Dias afirma que o estudo dá pistas para novas políticas nesta área e uma delas é de que os indocumentados e as pessoas que chegaram há menos tempo ao país precisarão de uma atenção especial." (33.2.PC.).

“Verificamos que continua a haver situações de não acesso [aos serviços] por falta de documentação e por desconhecimento, mas essa barreira é mais ao nível dos serviços administrativos”, corroborou Ana Paula Monteiro, do projeto SauDar e docente da Escola Superior de Enfermagem de Coimbra. Ana Paula Monteiro destaca, por isso, a importância de formar os “técnicos intermédios” dos serviços de saúde, especialmente os administrativos, e de colocar nos serviços mediadores socioculturais.” (39.1.PC.).

O acesso à habitação e a necessária interação com as autarquias constitui outra referência encontrada nas peças jornalísticas trabalhadas.

“A Câmara é muito procurada por estes cidadãos para a resolução de problemas relacionados com a habitação ou legalização, pelo que se justificava plenamente a abertura de um gabinete próprio”, explica a vereadora Maria das Dores Meira.” (6.1.PC.).

Estas questões da habitação colocam-se com particular pertinência quando a dinâmica do processo migratório avança e surge o desejo do reagrupamento familiar, que traz um conjunto de novos obstáculos a ultrapassar na vida do imigrante, sinalizados nas notícias do Público.

“Há a preocupação com a legalização dos imigrantes que já estão em Portugal, com o reagrupamento familiar tanto para os que têm o visto de residência como para os que tem o visto de permanência, e preocupações com as crianças filhas de imigrantes nascidas em Portugal, explicou.” (2.2.PC.).

“Não pode haver impedimento a que os que estão de maneira regular não tenham cá as suas famílias”, sublinhou o ministro, à margem do encontro que este fim-de-

semana reúne, pela primeira vez, as instituições parceiras do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).” (8.1.PC.).

“O governante relativizou a manifestação de domingo que juntou milhares de imigrantes na capital portuguesa e onde uma das reivindicações foi que o reagrupamento familiar não dependesse dos rendimentos do imigrante. “Há muita mistificação sobre o modo desse requisito na lei”, disse Pedro Silva Pereira, explicando que em Portugal existe a “possibilidade de reagrupamento familiar de pessoas que têm uma determinada ligação de parentesco com os imigrantes, que se pode fazer independentemente desse requisito de exigência”. “Esse critério não existe como critério isolado”, frisou o ministro da Presidência. Porém, lembrou que, quando se alarga muito o leque daquilo que se considera família, naturalmente Portugal, como qualquer outro país, “tem de estabelecer outro tipo de requisitos”, para evitar que o território nacional se torne “numa porta aberta para a imigração descontrolada.” (35.1.PC.).

Por sua vez, as questões que se colocam aos descendentes dos imigrantes surgem referenciadas por várias vezes, com particular ênfase no acesso à nacionalidade e nas questões da educação.

“Já antes, durante o discurso que proferiu no CNAI, Jorge Sampaio tinha lamentado a existência deste tipo de sentimentos e sublinhado a importância de repensar os mecanismos de integração, nomeadamente a lei da nacionalidade. O Presidente recordou o caso de “muitos jovens filhos de imigrantes que não têm nacionalidade”, nem sequer a dos pais, porque já nasceram em Portugal, lamentando que a atual legislação dificulte a naturalização.” (13.1.PC.).

“Em primeiro lugar, o discurso político não pode manter um conjunto de assimetrias ligadas à nacionalidade: os descendentes das primeiras gerações de imigrantes são cidadãos e cidadãs portuguesas, não sendo útil nem relevante esta qualificação. A associação constante à sua origem étnica tem tido mais desvantagens do que vantagens em termos de integração social. Se esta associação às origens é, de facto, importante, porque não se dá, então, a merecida importância à cultura de origem destas crianças e jovens? Que papel poderia ter esta questão quando se pensa na sua integração plena, por exemplo, no contexto escolar? A escola deve ser um espaço securizante, com o qual a criança se deve identificar para potenciar uma maior motivação e concomitantemente mais sucesso. No quadro atual em que o ensino obrigatório é de 12 anos que medidas concretas temos para manter muitas destas crianças e jovens na escola? A escola é um contexto privilegiado para a integração social de muitas destas crianças e jovens pelo que devem ser implementadas medidas concretas que minimizem o risco de absentismo e insucesso escolares, primeiro caminho para a exclusão, o que parece ausente das reflexões do Governo.” (48.2.PC.).

É sinalizada, no conjunto de peças jornalísticas analisadas, uma questão transversal, com expressão evidente em várias dimensões do problema: a discriminação e desigualdade de oportunidades, experimentada muitas vezes pelos imigrantes, face aos cidadãos nacionais.

“Perante a situação, garante que iniciará hoje uma greve de fome à porta do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. “Tenho um visto de trabalho, mas não me deixam abrir uma conta no banco”, atirava outro dos manifestantes. Num instante, juntavam-se em círculo outro e outro imigrante, relatando histórias de

"exploração" e de direitos que dizem que lhes são vedados. Entretanto, o desfile seguia, ruidoso, desde o Martim Moniz até ao Centro de Nacional de Apoio ao Imigrante, nos Anjos. Ao som de pandeiros, tambores e de palavras de ordem que convergiam numa única reivindicação: direitos iguais para todos os "que aqui vivem, aqui trabalham, aqui contribuem". "Não é muito o que pedimos", constatava a presidente da Associação Cabo-verdiana, Alcestina Tolentino." (18.2.PC.).

"Corremos o risco de virmos a reconhecer que houve fracassos no que toca às reais políticas de inclusão e reinserção social", avisa Timóteo Macedo, presidente da Associação Solidariedade Imigrante, que conta com 20 mil associados de 90 nacionalidades distintas, para quem os avanços que se registaram nos últimos anos não são suficientes para garantir "um olhar igual e as mesmas oportunidades." (42.1.PC.).

A vulnerabilidade experimentada pelos imigrantes, conforme surge noticiado, pode ter impactos muito negativos na sua estabilidade psicológica, gerando uma perceção de infelicidade.

"Este tipo de situações causam um desgaste tremendo em qualquer pessoa. Mas, tratando-se de um imigrante, alguém que chega a um país estranho, sem nada, as perturbações são amplificadas. A diretora do centro diz que já viu homens feitos a chorar à frente de toda a gente". "A vida deles é um calvário", admite, aduzindo: "Nós tentamos que seja menos má." (12.5.PC.).

"Pela Avenida Almirante Reis acima gritou-se por "direitos iguais" e "documentos para todos". "Não há nenhum imigrante que esteja a viver em Portugal e que seja feliz", resumia Madia Mane, um senegalês em Portugal desde 1991, com autorização de residência, mas que desespera por conseguir a nacionalidade

portuguesa. Madia tem a mulher e os dois filhos no Senegal, está desempregado e vê-se aflito para pagar uma renda de 660 euros, “a dividir por quatro e que está sempre a aumentar”. ” (18.1.PC.).

Em fim de linha, o fracasso do processo de acolhimento e integração dos imigrantes surge retratado, quer na dimensão extrema da pobreza e da vida “sem-abrigo”, mas também na decisão de retorno ao país de origem.

“Maria do Céu Reis é porteira há 30 anos de vários prédios na rua e afirmou que nunca a tinha visto no estado em que se encontra atualmente, em termos de insegurança. Situação que se deve, de acordo com a mesma, ao aumento de imigrantes vindos de leste e de países africanos nos últimos anos. “Pegam-se uns com os outros e andam atrás das pessoas a pedir”, explicou.” (50.1.PC.).

“Nos últimos três anos, quadruplicaram os pedidos de imigrantes residentes em Portugal para regressar aos seus países de origem, referem dados do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) de Lisboa. Em primeiro lugar, estão os brasileiros seguidos, a grande distância, de cidadãos dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP’s).

O desemprego e a dificuldade em obter vínculos sociais estáveis, estão entre os principais motivos que levam os imigrantes a desistir de Portugal, explica ao PÚBLICO, a responsável do Gabinete de Apoio Social do CNAI, Lúcia Almeida.” (45.1.PC.).

“Natural de Vitória (Espírito Santo), no Brasil, agricultor, pai de três filhas, Damião Oliveira chegou a Portugal com 600 dólares. No início, conseguiu trabalho nas obras, mas foi dispensado e não voltou a conseguir emprego. O dinheiro acabou. Tem passado muitas dificuldades, passou fome, chegou a ficar

numa situação de sem-abrigo. “Estou a levar muito prejuízo aqui”, lamenta. “Gosto muito de Portugal, mas já não tem mais jeito para mim de ficar aqui.” Resignou-se. “Vou voltar à estaca zero”. (45.2.PC.).

Como é evidente pelos excertos selecionados, a multiplicidade de dimensões do problema em si mesmo e as interações que entre elas se desenvolvem, configuram a expressão de um problema complexo.

Complexidade decorrente das relações das/com instituições públicas

A terceira subcategoria de análise escolhida diz respeito às condicionantes próprias da das relações entre as várias instituições com competência na área da imigração e, por outro lado, das relações entre os imigrantes e estas instituições.

Na análise de conteúdo, identifica-se facilmente um conjunto de referências a discriminação e racismo, em vários contextos: ora com acusações de discriminação institucional face aos imigrantes, ora de desinteresse e laxismo na intervenção das instituições públicas no combate ao racismo e à discriminação.

“Diversas associações acusaram ontem a delegação do Porto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) de “tratamento discriminatório”. A “gota de água” foi a morte do paquistanês Hamid Hussain. Hoje, haverá concentração na Praça da Liberdade. O operário de construção civil tinha 33 anos. A residir há cinco anos em Portugal, estaria a “tentar revalidar a autorização de residência”. Hamid Hussain “foi cinco ou seis vezes ao SEF e sempre vieram com uma conversa não respeitosa para ele”, disse, em conferência de imprensa, Rachid Fathi, presidente da Essalam, uma associação que representa imigrantes muçulmanos.” (27.1.PC.).

“De há um ano para cá, a informação que temos é que os imigrantes são altamente maltratados”, torna Paiva. Rachid Fathi afiança haver pouca disponibilidade para prestar esclarecimento, o que gera grande stress. O alegado problema não aflige apenas a comunidade muçulmana, atesta Flávio Ferreira, da AACILUS. “Têm de tratar os seres humanos de uma forma melhor”, defende.” (27.2.PC.).

“As autoridades portuguesas não sabem e não querem que se saiba da existência de crimes racistas em Portugal. Esta é, em síntese, a conclusão de um estudo apresentado hoje em Viena do Observatório Europeu dos Fenómenos Racistas e Xenófobos, um órgão independente da União Europeia (UE). Portugal, Grécia e Itália são os únicos países apontados como não tendo dados oficiais sobre esta matéria.” (19.1.PC.).

“Malheiros reconhece que subsistem casos de discriminação apesar da “lei ser generosa e avançada”. E não ilude riscos, “num momento de crise, em que o Estado tem de recuar no que gasta com as políticas sociais, corremos esse risco, mas não por razões de multiculturalismo.” (42.3.PC.).

Particularmente a relação com a justiça e com as forças de segurança é referida como uma dimensão problemática na questão do racismo/discriminação, tendo como consequência a ausência de uma relação de confiança dos imigrantes com estas instituições, correlacionando-a com a falta de sensibilidade destas instituições para o tema.

“Nota-se que a polícia, os procuradores e os juízes manifestam uma falta de sensibilização para o problema do racismo”, sublinha o documento daquele organismo independente instituído pelo Conselho da Europa.” (29.1.PC.).

“É necessário que todas as pessoas confiem na justiça. Se alguém não for ouvido quando diz que é vítima de violência racista, como é que as minorias vão confiar naqueles que as devem proteger?, questionou.” (29.2.PC.).

Ainda no contexto do tema racismo/discriminação é enunciado um outro problema: a falta de dados estatísticos e de informação fiável sobre estes crimes.

“O problema remete para fatores diversos, alguns recorrentes em Portugal, em várias áreas. Um tem a ver com a desvalorização das estatísticas na elaboração de políticas governamentais; outro remete para o próprio secretismo da Administração Pública; e outro ainda releva da opção - amplamente criticada pelos investigadores - de os órgãos policiais e judiciais não registarem a etnia ou a raça das vítimas de crimes.” (19.2.PC.).

Num outro quadrante, as relações interinstitucionais entre o ACIME e outros organismos do Estado são apresentadas como evidenciando tensões, mas simultaneamente, numa outra notícia, essa separação de organismos é elogiada pelas associações de imigrantes, numa lógica de equilíbrio de poderes.

“Um dos mediadores explica que há um problema no aeroporto da Portela: um imigrante acabara de ser detido pelo SEF. O episódio é representativo das tensões que, por vezes, sucedem entre o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) e outros serviços do Estado, nomeadamente o SEF. Neste caso, dir-se-ia pelo facto de o principal objetivo do SEF ser a segurança interna e o ACIME focar-se nas questões humanitárias, por vezes, os interesses de ambos colidem.” (12.2.PC.).

“Há uma longa tradição na Administração Pública de processos conflituosos e bloqueados sempre que vários ministérios, ou serviços ministeriais, têm que

interagir. A razão é conhecida e remete para o cliché": trabalham de costas voltadas." (12.3.PC.).

"A notícia da separação da política de imigração por dois ministérios - Administração Interna (MAI) e Presidência - foi encarada de forma muito positiva por várias associações de imigrantes, que chegaram a temer que o PS voltasse a centralizar esta matéria exclusivamente no MAI, tal como acontecera durante os governos de António Guterres." (15.1.PC.).

Ainda em relação ao funcionamento das instituições, é identificada a dificuldade da existência de recursos humanos suficientes para as tarefas que lhes estão atribuídas, com prejuízo para a celeridade da resolução dos processos dos imigrantes.

"Sete delegações e departamentos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) poderão encerrar, já em janeiro, por falta de funcionários administrativos. A concretizarem-se estes encerramentos, todo o processo de legalização de imigrantes em curso poderá ser gravemente afetado." (11.1.PC.).

Esta limitação, a que se soma o labirinto burocrático evidenciado na abordagem dos serviços, reforça a questão da lentidão da resposta das instituições às necessidades dos imigrantes.

"Maria Beatriz, cidadã brasileira, 39 anos, vai na quarta renovação da sua autorização de permanência. Apesar de já ter uma longa experiência com os procedimentos de legalização, falta-lhe um documento para concluir o processo. "Falta sempre um documento", desabafa a mulher." (12.3.PC.).

"O Alto-comissário Adjunto reconheceu que "em termos absolutos o processo de legalização está a demorar muito tempo", mas que "é um preço altamente vantajoso para se conseguir legalizar o maior número de pessoas". (20.1.PC.).

Especificamente em relação ao CNAI, surge uma referência, na voz de uma ONG, de que a sua existência constitui um problema ao gerar segregação dos imigrantes.

“Este primeiro Centro Nacional de Apoio ao Imigrante não é visto com bons olhos pela associação SOS Racismo, que acusa o Governo de “afastar os imigrantes dos demais cidadãos”. (...) contudo o facto de o serviço ser dedicado apenas a imigrantes e estar dissociado dos balcões gerais motivou críticas da SOS Racismo. Em comunicado, a associação não-governamental diz que a criação do CNAI contraria a “necessidade de combater o racismo, a xenofobia e todo o tipo de discriminações” porque afasta os imigrantes dos cidadãos portugueses.” Será que o Estado se prepara para abrir ‘guichets’ para morenos, ciganos, altos, gordos, etc.?” , questiona aquela organização...” (4.1.PC.).

Em síntese, a análise qualitativa de conteúdo do *corpus* de peças jornalísticas selecionadas demonstra de uma forma muito clara, a imensa complexidade do “acolhimento e integração de imigrantes”, captada pelos jornalistas, nas notícias e reportagens, bem como pelos autores de artigos de opinião publicados.

Procurando agora proceder à análise de conteúdo na perspetiva das relações interorganizacionais de colaboração, evidenciadas nas peças jornalísticas estudadas, a propósito do CNAI, havia sido estabelecida uma grelha inicial para a análise, comum aos dois estudos de caso, assim estruturada:

1. A evidência de relações interorganizacionais e multidisciplinares.
2. Disfunções na relação / coordenação / colaboração entre instituições.
3. Defesa da necessidade de colaboração interorganizacional.

A análise veio a fazer emergir outras categorias que, pela sua presença nos textos, se tornaram incontornáveis para este estudo, nomeadamente:

4. Foco no imigrante e na resolução dos seus problemas.
5. Qualidade do atendimento.
6. Inovação organizacional e tecnológica.
7. Participação das partes interessadas.
8. Alargamento da presença do CNAI. Inspiração para outras ações.
9. Reconhecimento nacional e internacional.

Evidência de relações interorganizacionais e multidisciplinares

O *corpus* de análise é pródigo em referências à dimensão das relações interorganizacionais que constituem a matriz do CNAI. Notícias de 2002 e 2003, ainda anteriores à abertura do centro, salientam, desde logo, este traço da presença de várias instituições no quadro de uma resposta integrada e inovadora, ainda descrita segundo o modelo que lhe é mais próximo, o da Loja do Cidadão.

“A mais importante novidade deste plano é, porventura, a criação do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, com instalações em Lisboa e no Porto. Ali ficarão instalados, no formato de loja do cidadão, as várias entidades a que os imigrantes necessitam de recorrer: Serviço de Estrangeiros, emprego, saúde, segurança social, inspeção de trabalho, entre outros. O complexo contará ainda com uma biblioteca e uma sala para as crianças, destinada a acolher os mais novos enquanto mães e pais tratam dos assuntos.” (1.2.GI).

“O ministro lembrou que, com a nova Lei da Imigração, vai funcionar "pela primeira vez em Portugal" um centro nacional de apoio ao imigrante, estando igualmente previstas estruturas regionais para o acolhimento e integração dos estrangeiros.” (2.1.GI).

Já no momento de abertura do CNAI, reforçava-se essa descrição das várias instituições presentes, mas começava a surgir a referência a outros serviços específicos, como a tradução, a existência de uma biblioteca e de um cibercentro.

“O espaço, que fica na antiga escola dos Anjos, em Lisboa, partilhando o espaço com o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), agrega serviços semelhantes ao da comum Loja do Cidadão. Ali se juntam dependências da Segurança Social, do Instituto de Emprego e Formação Profissional, dos ministérios da Saúde e da Educação e do Instituto Nacional de Habitação, bem como da Santa Casa da Misericórdia, do Gabinete de Reconhecimento de Habilitações e Competências, do Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes e do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho. O atendimento no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante pode ser feito em português, crioulo de Cabo Verde e em russo, havendo ainda a possibilidade de tradução para romeno e moldavo.” (4.1.GI).

“Nele se concentram, como numa loja do cidadão, gabinetes do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, da Inspeção de Trabalho, da Saúde, da Segurança Social. Também há serviços de apoio nas áreas jurídica, de reconhecimento de habilitações e de reagrupamento familiar, gabinetes para as áreas de emprego e educação, além de um auditório, biblioteca e cibercentro. Neste último, foram aproveitados os móveis e a sala do antigo laboratório de Química da escola, para ali colocar computadores e documentação. Apesar do que já está feito, António Vaz Pinto também referiu que há um longo caminho a andar.” (4.2.GI).

“Quase todos os serviços do CNAI trabalham na prorrogação das autorizações de permanência, que atualmente rondam as 200 mil, perto de metade dos imigrantes

legalizados no país. Mas a instituição é mais do que isso. Para além de um bar, de uma agência da Caixa Geral de Depósitos e de uma loja de telecomunicações, existe um Centro de Documentação destinado a estudantes na área do multiculturalismo e da imigração, com computadores ligados à Internet. É também aqui que está sediado o gabinete da linha telefónica SOS Imigrante (média de 300 chamadas por dia), contando com funcionários que dominam o crioulo, o russo, o francês e, claro, o português. O atendimento geral no centro é feito com base num sistema de senhas, balizado por uma equipa de pré-triagem.” (12.7.GI).

A presença de vários membros do governo na sessão de abertura, responsáveis pela tutela política das áreas representadas, é outra evidência da diversidade organizacional, neste caso diversidade ministerial, com interesse no funcionamento do CNAI.

“Na sessão estavam presentes, além de Durão Barroso, os ministros da Presidência, da Administração Interna e da Cultura e cinco secretários de Estado: Adjunto, Segurança Social, Saúde, Educação e Justiça - todas as áreas envolvidas nas questões ligadas à imigração. Na sua intervenção, Durão Barroso inseriu a inauguração do CNAI na política do Governo para esta área. Depois de enumerar o que foi feito - alterações legislativas, a abertura de 18 centros locais nas capitais de distrito, a linha SOS Imigrante, o protocolo com a Ordem dos Advogados.” (4.3.GI).

Surge uma referência de um dos funcionários das instituições presentes no CNAI que sublinha a qualidade de relação interorganizacional.

“Há um espírito espetacular entre as instituições. É muito pouco formal. O contacto direto propicia isso.” (12.2.GI).

Já mais tarde⁴³, em 2008 e 2011 respetivamente, é sublinhado o número de atendimentos conseguido por esta estrutura, bem como o seu crescimento com entrada de novas instituições e a criação de novos gabinetes, acompanhado pelo reforço financeiro.

“O reforço financeiro visa apoiar iniciativas relacionadas com a legalização e a aquisição de nacionalidade, ações de promoção da igualdade de oportunidades na educação, na saúde, no emprego e na procura de habitação, iniciativas de combate à discriminação e promoção da diversidade cultural. A assinatura dos protocolos realiza-se no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, em Lisboa.” (32.1.GI.).

“Os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante foram criados em 2004 para dar resposta às dificuldades sentidas pelos estrangeiros no processo de integração em Portugal. O dos Anjos reúne vários serviços de apoio, entre os quais, os de apoio jurídico, do SEF e da Segurança Social, bem como o do reagrupamento familiar. Desde o início deste ano foram ali atendidos 155 mil imigrantes. A grande maioria vem do Brasil, seguindo-se os provenientes da Ucrânia e dos PALOP's. Mas também há chineses e indianos.” (45.1.GI.).

Estes múltiplos exemplos evidenciam a compreensão pelos jornalistas da centralidade da colaboração interorganizacional na identidade do CNAI.

Disfunções na relação / coordenação entre instituições

No conjunto das 51 peças jornalísticas analisadas não é evidente o relato de disfunções relevantes na relação entre as instituições presentes no CNAI. Ao invés, são múltiplas as referências à qualidade e eficácia resultante da sua interação. Ainda assim, foram identificadas algumas lacunas no funcionamento do CNAI - ou correlacionadas com essa

⁴³ O período de análise considera treze anos, onze dos quais com o CNAI a funcionar.

instituição - descritas nas notícias do *Público*. Desde logo, num dos primeiros balanços, durante o primeiro ano de funcionamento, ainda que o balanço seja positivo, é identificada como dimensão a melhorar o tempo de espera elevado. É curioso que, também neste mesmo excerto, é referido o “risco” de se ter apostado num modelo como o CNAI.

“O governante aproveitou a visita para fazer um balanço de sete meses de funcionamento do CNAI. Foram atendidos 100 mil imigrantes (uma média de 800 por dia), mais 20 mil no centro do Porto, e foram recebidas quatro mil chamadas telefónicas no “call center” da linha SOS Imigrante. “O balanço é positivo. Era um projeto arriscado, o de juntarmos esforços de serviços diferentes na resposta a problemas de saúde, educação e emprego”, afirmou Moraes Sarmiento. O ministro admite, no entanto, a necessidade de melhorar, “sobretudo no tempo de resposta de alguns serviços.” (10.2.GI).

Uma outra dimensão criticada - não especificamente dirigida ao CNAI, mas expressa em termos gerais - resulta da distância entre o ideal legislado e a prática que fica aquém desse ideal.

“Somos dos países com melhor legislação de proteção e inclusão [dos imigrantes], mas por vezes há dificuldades em cumprir a lei, por desconhecimento”, afirmou Fernanda Silva, coordenadora do Gabinete de Saúde do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, que intervirá no seminário “SauDar: Saúde, Género e Imigração”, promovido pelo movimento internacional de mulheres Graal e que vai decorrer hoje em Coimbra.” (39.1.GI).

“Em 2009, as Nações Unidas colocaram Portugal nos países da frente em termos de políticas de integração e inclusão de imigrantes. Mas da teoria à prática vai uma diferença. “A lei facilita a legalização e a atribuição de nacionalidade, mas

os procedimentos são muito lentos, dificultando a regularização. Se medirmos a nossa prática não é tão avançada”, admite o investigador Jorge Malheiros. Admitindo que “subsiste uma discriminação subtil, não declarada”, Malheiro releva o facto de o nosso país estar no grupo dos países com práticas mais positivas para os imigrantes.” (42.5.GI).

Surgem também referências a dificuldades de resposta em processos existentes, seja o de apoio aos imigrantes em situação de sem-abrigo, seja em processos administrativos de regularização.

“As reclamações estão relacionadas com erros por parte do Estado e com lacunas dos imigrantes quando preencheram os formulários para o registo prévio, explicou, referindo que os protestos surgem através da linha telefónica SOS Imigrante, via Internet ou nos centros nacionais de apoio ao imigrante de Lisboa e Porto. Segundo o Alto-comissário Adjunto, muitos imigrantes enganaram-se a preencher o nome ou a colocar o número da segurança social quando fizeram o registo prévio.” (20.2.GI).

“Fonte do gabinete do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, explicou que apesar de a situação estar sinalizada, não existem números nem perfis dos sem-abrigo da Rua Rodrigues Sampaio, porque “não são sempre os mesmos” por estarem constantemente a mudar de sítio. “O interesse deles não é fazer daqui [Lisboa] a sua casa, nem se integrarem”, acrescentou a mesma fonte, indicando que por esta razão não aceitam a ajudada dada. Contudo, referiu que estas pessoas “não parecem arranjar problemas” no local e que este é apenas o seu “estilo de vida”. ” (50.1.GI).

Numa perspetiva diferente, entre as críticas encontradas, surge o CNAI não como objeto de crítica, mas como exemplo positivo que não pode fazer esquecer, segundo o porta-voz, as dificuldades evidenciadas no acesso aos outros sistemas públicos.

“Designadamente no acesso ao sistema de educação, à habitação condigna, aos serviços públicos de saúde, à participação cívica. “Não basta dizer que há um CNAI [Centro Nacional de Apoio ao Imigrante], que abriu uma loja do cidadão para imigrante”, acrescenta, alertando para os verdadeiros os biddonville das cinturas urbanas de Porto e Lisboa que, “de um momento para o outro, podem explodir”.” (42.1.GI).

Defesa da necessidade de colaboração interorganizacional

Encontram-se, ao longo das várias peças analisadas, diversos excertos que apontam, por um lado, a necessidade de colaboração interorganizacional e, por outro lado, os efeitos positivos dessa colaboração. O seu carácter pioneiro na União Europeia, enquanto dinâmica colaborativa para fazer face à tradicional resposta fragmentada, é um dos aspetos que é evidenciado.

“Conservatórias, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Segurança Social, Autoridade para as Condições de Trabalho são alguns dos vários serviços que passaram a estar disponíveis nos CNAI. Na União Europeia, um dos obstáculos mais recorrentes no acolhimento dos imigrantes consiste precisamente na falta de cooperação e na dispersão das muitas instituições envolvidas no processo de integração.” (43.2.GI.).

“Descreveu o novo CNAI e os serviços nele disponíveis como uma "resposta horizontal e integrada" aos problemas dos imigrantes. Inaugurado um ano depois

da previsão inicial, o centro é um projeto "único na Europa", afirmou o alto-comissário." (4.1.GI.).

A colaboração entre instituições presentes no CNAI é apresentada sublinhando a vizinhança física dos diferentes gabinetes e a interação frequente entre os funcionários das várias instituições, numa experiência que é rotulada de inédita, pelo menos para a política de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal.

"Porventura, pela primeira vez, SEF, IGT, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Segurança Social trabalham em rede e têm os gabinetes uns ao lado dos outros. No segundo andar, onde estão reunidos, é frequente verem-se inspetores a irem tirar dúvidas à Segurança Social, ou à IGT - e vice-versa." (12.3.GI.).

"O ministro considerou numa intervenção durante o encontro que, até há dois anos, "nunca houve uma preocupação real em dar uma resposta articulada à imigração em Portugal", acrescentando que o encontro deste fim-de-semana entre 120 pessoas ligadas a este processo mostra que este "é um percurso irreversível". Após um primeiro "momento de difícil articulação", admitiu, "está ganha a aposta, porque nunca mais será possível deixar de existir uma resposta séria e integrada aos imigrantes e aos problemas da multiculturalidade". (8.1.GI.).

A expressão da necessidade de dinâmicas de colaboração interorganizacional é também obtida pela diversidade de respostas a que o CNAI é chamado a dar, como é referido neste excerto.

"Os imigrantes recorrem ao CNAI sobretudo para pedir autorizações de residência, mas também para solicitar o direito ao reagrupamento familiar, equivalências de estudos universitários ou resolver problemas com a Segurança Social ou conflitos laborais." (13.2.GI.).

O impacto da colaboração interorganizacional - e consequentemente a sua necessidade - é avaliado pela eficácia dos atendimentos ou pela gestão de processos complexos multiorganizacionais que as peças jornalísticas estudadas reportam.

“E resulta também numa maior rapidez a despachar os processos. Se vier tudo direitinho, avaliamos o processo na hora e deferimos o contrato de trabalho. Antigamente, quando os serviços estavam na IGT, o imigrante entregava o processo e só tinha resposta muito depois”, esclarece Silvana, do departamento do IGT no CNAI. “Isso permitiu-nos recuperar de um atraso de seis meses no despacho dos processos”. ” (12.5.GI.).

“O processo de legalização iniciou-se em junho com um pré-registo nos correios, tendo-se registado 53.197 estrangeiros. Os dados do pré-registo foram tratados pelo ACIME que os congregou numa base de dados e os remeteu para a segurança social. De acordo com a segurança social, foram identificados com sucesso 15.450 registos, dos quais 7729 fizeram descontos e 7721 não têm os descontos confirmados. Estes 7721 têm que comprovar que efetuaram os referidos descontos. Segundo a Lei da Imigração, os imigrantes pré-registados e sem descontos podem legalizar-se desde que provem perante o Ministério do Trabalho que estiveram a trabalhar 90 dias antes de março de 2003 e que só não têm descontos por culpa da entidade patronal.” (20.1.GI.).

“A senha com o número 100 mil foi tirada em março deste ano por Serghei Colomeet, um moldavo que vive há quatro anos em Portugal com a mulher, Tatiana. O casal contactou o gabinete de reagrupamento familiar do CNAI para tentar trazer as duas filhas. Iulia, de 15 anos, e Anastasia, de 11, chegaram a Lisboa no início deste mês e já frequentam uma escola portuguesa.” (10.3.GI.).

Foco no imigrante e na resolução dos seus problemas

No acervo estudado, um traço presente com grande regularidade é o foco do CNAI (quer instituições, quer funcionários e mediadores) no imigrante e na resolução concreta dos seus problemas, encontrando-se aqui, segundo um dos excertos selecionados, a razão de ser do Centro.

“Esta união (de instituições), aliada à especialização de alguns serviços nos temas da imigração, traduz-se num grande conforto para os imigrantes, que num dia podem conseguir de imediato a sua legalização, ao mesmo tempo que tratam de outros problemas na área jurídica, da educação, ou da saúde.” (12.4.GI).

Dando corpo a esta dimensão, encontram-se excertos com expressões quantitativas desse foco no atendimento e na resposta dada, nomeadamente para a recuperação de atrasos ou de concretização de novas oportunidades (como foi o caso da nova lei da nacionalidade).

“Segundo explicou à Lusa fonte do SEF, a abertura deste posto de atendimento aos sábados vai permitir renovar 200 a 250 autorizações de permanência por cada dia de trabalho. A medida insere-se no “plano de revitalização do atendimento ao público” do SEF e permite recuperar a lista de espera das renovações das autorizações de permanência, que passam a poder ser feitas no próprio dia. De acordo com o SEF, no posto de atendimento do CNAI é utilizado um modelo de agendamento que garante que cada cidadão seja atendido no dia marcado sem necessidade de mais deslocações, salvaguardando as situações de urgências.” (21.1.GI).

“Ainda no âmbito do programa de erradicação dos processos pendentes, o posto de atendimento do SEF no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante em Lisboa também está aberto aos sábados para entregar as renovações das autorizações de

permanência em atraso. Com esta medida, as renovações das autorizações de permanência passam a ser feitas no próprio dia.” (22.1.GI.).

“Em pouco mais de dois meses, milhares de cidadãos procuraram os serviços que tratam do processo, esperando-se que, até ao final de março, mais de 4000 pessoas estejam em posição de deter um bilhete de identidade português. A nova lei entrou em vigor a 15 de dezembro de 2006, permitindo quer a atribuição da nacionalidade a imigrantes de terceira geração (filhos de pais estrangeiros, já nascidos em Portugal), quer o encurtamento da permanência mínima obrigatória em Portugal e a simplificação de processos, para o mesmo efeito, noutros casos. Só no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) de Lisboa - o local mais procurado pelos interessados - foram realizados 9500 atendimentos no Gabinete de Apoio à Nacionalidade, para pedidos de informação, até ao dia 27 de fevereiro.” (28.1.GI.)

“Nas instalações do CNAI, que nos seus cinco anos de existência fez cerca de 1,3 milhões de atendimentos, foi hoje inaugurado oficialmente o Gabinete de Apoio à Qualificação (GAC), que pretende agilizar os processos de reconhecimento das habilitações dos imigrantes.” (35.2.GI.).

Outros excertos revelam atitudes expressas e ferramentas disponíveis no CNAI que visam este mesmo objetivo de resolução dos problemas dos imigrantes, com o menor custo possível para cada um deles.

“Amélia, na secretária ao lado, uma angolana grande e risonha destacada para aquele serviço pelo Ministério da Saúde, acrescenta que isso se deve ao facto de, ali, se tentar desbloquear as situações”. É verdade que há a lei - "e a lei é para cumprir". Mas, por vezes, "com imaginação e força de vontade" conseguem-se resultados surpreendentes.” (12.15.GI.).

“Por outro lado, para os próprios imigrantes a vida fica facilitada. Sabendo-se que, em média, cada um visita o CNAI três vezes, é positivo que não tenham que andar sempre com os documentos atrás; ou que, se se esquecerem de algum deles, se possa resolver à mesma a situação fazendo uma consulta a base de dados.”
(12.9.GI.).

A voz direta dos imigrantes beneficiários dos serviços do CNAI é uma das formas usadas pelos jornalistas para evidenciarem esses resultados.

“Raj Kuner Malla é um dos muitos imigrantes em Portugal que beneficiaram da ajuda do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI). O nepalês partiu do seu país em 2004 na esperança de melhorar o futuro. O CNAI respondeu às suas necessidades. "Era muito difícil estar aqui sem documentos, precisava de informação", disse o imigrante. O centro conseguiu a sua legalização. "Aqui a vida é melhor!"” (41.1.GI.).

“Natural da Ucrânia, Natalia Nikitina também recorre ao centro. Está em Portugal há quase dois anos. No início foi muito difícil encontrar orientação”. O CNAI demorou apenas “um mês a tratar dos papéis necessários”. “Tinha tentado resolver tudo sozinha, mas é muito difícil. No CNAI eles compreendem-nos. Trabalham muito bem.”” (41.2.GI.).

Qualidade do atendimento

Associado de uma forma muito próxima a categorias de análise já abordadas, surge a questão da qualidade do atendimento, em particular a dimensão humanista e próxima desse ciclo de contacto no CNAI.

“Para tudo há alguém que tenta resolver o problema sem estar preso ao decreto regulamentar ou limitado às funções previstas no estatuto profissional do burocrata automático. Como se o CNAI fosse uma grande associação de imigrantes, eficiente, sem miserabilismos; uma associação onde o primado da lei se concilia com o primado da pessoa - seja ela amarela, preta ou branca, seja ela legal ou ilegal; uma associação onde o Estado é uma força de desbloqueio; onde a tecnocracia não impede o humanismo.” (12.16.GI.).

Uma outra perspetiva aponta para a qualidade do espaço, a dinâmica aí vivida e a dimensão simbólica do contexto territorial em que se insere.

“Ao passar-se a porta do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante esquece-se rapidamente o ambiente decadente da Avenida Almirante Reis, mostruário impressivo da miséria cosmopolita de Lisboa, mesmo ali ao lado. O interior do edifício, onde funcionava a antiga escola secundária dos Anjos, é sofisticado, limpo, brilhante. E as pessoas cruzam-se num frenesim alegre e descontraído, contrastando com o deambular soturno dos sem-abrigo, das prostitutas e dos traficantes de droga que afluem do Intendente. A diretora do centro diz que esta proximidade foi uma feliz coincidência”, ditada apenas pela possibilidade de ocupar um imóvel do Estado que iria ficar vazio. Mas não deixa de ser significativo que, em poucos metros, encontremos a imagem mais obscura da imigração em Portugal - o submundo dos negócios ilícitos, da falsificação de documentos, das pensões baratas - e um caso singular de sucesso - a primeira grande instituição destinada a legalizar, acolher e integrar com dignidade os cidadãos estrangeiros.” (12.4.GI.).

A opção por incluir os imigrantes em situação irregular enquanto elegíveis para atendimento no CNAI, sem que corram o “risco” de serem detidos, garantindo a todos os imigrantes atendidos o sigilo e segurança, constituíram traços referidos e elogiados em peças jornalistas do *Público*.

“Parte deste reconhecimento, desta empatia, resulta do facto de os utentes que ali acorrem não verem o CNAI como um serviço do Estado. No gabinete de Saúde e Ação Social há uma medida elucidativa dessa relação. Noventa por cento dos utentes que temos aqui são imigrantes ilegais. Acho que eles não têm a noção de que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras [responsável pela fiscalização dos imigrantes clandestinos] está aqui ao lado”, diz Alexandra, uma assistente social requisitada ao Clube Desportivo do Alto da Cova da Moura, na Amadora. “Se têm um problema, qualquer que ele seja, vêm cá. Temos pessoas a pedirem-nos casa ou a pedirem dinheiro para a renda, pessoas em situações muito precárias que não sabem onde se dirigir”, exemplifica.” (12.14.GI.).

“Todos os serviços oferecidos são gratuitos e confidenciais, incluindo o apoio jurídico prestado por três advogados. Há quem tenha medo de vir cá por causa do SEF, mas isso não faz sentido. Todas as informações que nos são prestadas ficam sob sigilo, ninguém lhes vai fazer mal nenhum”, garante Catarina Patrício.” (24.2.GI.).

Finalmente, destaca-se nesta categoria de análise - a qualidade do atendimento, numa abordagem humanista - o esforço de atendimento, sempre que possível, com apoio à língua materna.

“O CNAI, dependente do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), pretende responder às necessidades destes novos habitantes do país. Financiado pelo POPH, este espaço é, de acordo com a alta-comissária Rosário Farmhouse (na foto), da maior importância nas políticas de integração. O atendimento na língua materna facilita "a comunicação e o relacionamento entre as pessoas". Para Lina Wang, elemento chinês do centro, estar no CNAI permite lidar com uma realidade que "ajuda a crescer". Os cerca de 480 mil atendimentos desde o início da parceria entre o centro e o POPH representam uma "boa aposta", diz Bernardo Sousa, diretor do ACIDI.” (41.3.GI.).

Inovação organizacional e tecnológica

A dimensão de inovação organizacional do CNAI é sinalizada não só no que se refere à presença de várias organizações públicas no mesmo espaço para prestação do serviço público integrado de acolhimento de imigrantes e na existência de mediadores socioculturais, como já foi referido, mas também em outros aspetos identificados em notícias selecionadas. O modelo e o estilo de liderança ou a adequação do funcionamento e horário para responder a necessidades específicas são exemplos referidos.

“Outro sinal de que os vícios estruturais da Administração Pública foram esquecidos é o facto de o gabinete da diretora da instituição, Francisca Assis Teixeira, ser dentro deste departamento - e não, como sucede com a maioria das chefias do Estado, num salão do último andar, longe das operações, com uma secretária voluntarista a filtrar a comunicação com o exterior. Os funcionários podem entrar aqui a qualquer momento, seja para um esclarecimento processual, seja para dizer bom dia". Ou até para deixar uma prenda para algum utente em

situação precária. "Esses sacos que estão aí no chão são brinquedos e roupas para uma bebé que nasceu há pouco tempo", explica Francisca Assis Teixeira. "A mãe é romena e apareceu cá sem nada, desesperada, a dizer que queria doar a filha. Alguns funcionários foram trazendo coisas para a ajudar." (12.11.GI.).

"O processo de renovação do título de autorização de permanência no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) existente no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), nos Anjos, em Lisboa, está mais célere, garantem o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) e o SEF. O intervalo médio entre a marcação da entrevista e a sua concretização deixou de ser de cinco meses e meio para passar a um. (...) Devido aos bons resultados das medidas tomadas, o SEF prevê que, a partir de dezembro, os imigrantes cuja situação documental caducar no próprio dia de comparecimento no SEF deixem de ter de agendar uma entrevista e possam ser atendidos no momento. O CNAI passou também a abrir às 7h30, refere o ACIME, uma hora mais cedo do que antigamente." (26.1.GI.).

Um outro eixo de inovação muito referido no *corpus* em análise é o tecnológico. A digitalização e partilha de processos dentro do CNAI pelas várias instituições presentes, a utilização do canal internet e a oferta sofisticada de resposta telefónica, indo até ao serviço de tradução telefónica, são exemplos referidos.

"O modelo do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) foi baseado no da Loja do Cidadão. Mas há procedimentos que são completamente inovadores. É o caso da digitalização de documentos. Assim que os imigrantes são atendidos no Gabinete de Atendimento e Triagem (GAT) os funcionários digitalizam nos scanners" o passaporte, o contrato de trabalho, a declaração de IRS e a declaração

da Segurança Social - e tiram uma fotografia ao utente. Estes ficheiros fazem parte de uma base de dados comuns aos vários serviços do centro, com as limitações decorrentes da lei de acesso aos dados pessoais: ou seja, há um núcleo de elementos a que quer o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), quer a Inspeção-geral do Trabalho, quer a Segurança Social, quer os gabinetes do ACIME, têm acesso, mas certas informações são vistas apenas por alguns departamentos e aparecem "escondidas" nos computadores de outros.” (12.8.GI).

“Os imigrantes que fizeram o registo prévio podem em qualquer lugar consultar online o estado do seu processo”, afirmou Moraes Sarmiento, garantido “toda a confidencialidade” no processo. Segundo o ministro, os estrangeiros em fase de legalização “não necessitam de se deslocar ao Centro Nacional de Apoio ao Imigrante” para saberem o estado da sua situação nos diferentes organismos que intervêm no processo, nomeadamente Segurança Social, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Inspeção-geral do Trabalho.” (9.1.GI).

“O Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) lançou o sítio Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, em Lisboa, que pretende fomentar dinâmicas de inclusão que abram espaço à inserção social e à valorização do património cultural desta comunidade, reforçando o diálogo e promovendo a cidadania.” (30.1.GI).

“A integração dos imigrantes em Portugal é também ajudada pelo serviço de atendimento telefónico SOS Imigrante. Através desta linha, procura-se dar resposta, em dez línguas diferentes, a todos os pedidos de informação e às dúvidas nas mais diversas áreas. Paralelamente, funciona também o Serviço de Tradução Telefónica que tem como objetivo ajudar a ultrapassar as barreiras linguísticas

com que muitas vezes os imigrantes se deparam nos serviços a que têm de recorrer em Portugal. Existem outros dois centros como estes, no Porto e em Faro.”
(452.GI.).

Participação das partes interessadas

Uma das dimensões que surge no *corpus* noticioso estudado é a participação, não só das instituições públicas com presença no CNAI, mas de um outro conjunto de partes interessadas, que são auscultadas desde o início e convidadas a envolver-se no projeto.

“O plano de atividades é apresentado três meses depois da posse do Alto-comissário, António Vaz Pinto, período dedicado à auscultação das associações, entidades públicas e privadas, centrais sindicais e patronais, membros do Governo e partidos da oposição.” (1.1.GI.).

“Para o chefe de Estado, é necessário que o Governo e parceiros sociais "se dediquem à questão da política de imigração, de forma transversal, para que daí resulte melhor e mais rápida inclusão" daqueles cidadãos na comunidade, "ajudando-os a legalizar-se, bem como às suas empresas, de forma a que diminua a economia paralela".” (13.1.GI.).

Entre as várias partes interessadas envolvidas, sobressaem as associações de imigrantes e os próprios imigrantes, envolvidos intensamente no desenvolvimento do CNAI.

“Trata-se de perceber o que as associações, que são parceiros fundamentais na implementação das políticas de acolhimento e integração, consideram ser prioritário nos próximos três anos do meu mandato e quais as propostas e planos de colaboração que existem para que possamos trabalhar em conjunto”, explicou Rosário Farmhouse.” (31.1.GI.).

“Rosário Farmhouse, que se expressou confiante num “bom trabalho em conjunto”, explicou que, apesar de já ter contactado com algumas associações de imigrantes em iniciativas como o recente lançamento do Ano Europeu do Diálogo Intercultural em Portugal, esta reunião “será a primeira reunião formal”. (31.2.GI.).

“Outro dos temas debatidos durante o encontro foram os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), que vão ser inaugurados dia 16 em Lisboa e dia 23 no Porto. Os CNAI, promovidos pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, vão funcionar como uma loja do cidadão para o imigrante e visam facilitar a integração dos cidadãos estrangeiros. Feliciano Barreiras Duarte adiantou ainda que são os próprios imigrantes que vão assegurar o funcionamento do serviço.” (3.1.GI.).

A dimensão do envolvimento dos próprios imigrantes enquanto parte do projeto CNAI, como mediadores socioculturais é referida várias vezes nas notícias do *Público*, sendo-lhe atribuída elevada relevância como fator de aproximação e de eficácia do serviço, desde logo na primeira interface, o Gabinete de acolhimento e triagem, assim descrito:

“Para além de promover a legalização de imigrantes, os seus serviços - onde estão representados quatro ministérios - promovem ainda o apoio social nas áreas da Saúde, da Educação, do Emprego e da Justiça. Tudo isto com respeito pelo utente, numa relação invulgar de cordialidade entre o Estado e o imigrante, em instalações bem equipadas e modernas. A certeza de que se está perante um caso raro de civilidade surge assim que se entra no cenário futurista e colorido do Gabinete de Acolhimento e Triagem (GAT). Cada um dos 11 funcionários que ali trabalham, todos de origem estrangeira - moçambicanos, cabo-verdianos, moldavos, romenos,

brasileiros - tem à sua frente um monitor de ecrã plano, um scanner" e uma minúscula máquina fotográfica digital. A divisão é arejada e luminosa, com janelas amplas para a rua e vidros substituindo as paredes interiores. O mobiliário também é confortável, as cadeiras almofadadas, iguais para utentes e funcionários.” (12.10.GI.).

A sinalização do forte sentimento de empatia por parte dos mediadores socioculturais e a capacidade de estabelecerem pontes linguísticas e culturais são aspetos que surgem como fatores diferenciadores deste envolvimento dos imigrantes como parte da solução e constituem motivo de reconhecimento internacional.

“Maria Beatriz agradece a simpatia. Pelo menos não remataram a conversa com é o que diz a lei”. “Melhorou bastante”, garante, mal se levanta da cadeira. “Está mais personalizado. Dantes, quando era no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras da Penha de França, tratavam-nos aos gritos. E tínhamos que estar muito tempo nas filas. Perdia-se um dia inteiro. “O comentário deixa Graciano Barros numa felicidade contida: “Nós sabemos o que passa um imigrante. Pomo-nos com muita facilidade no lugar deles. Eu vim para Portugal com nove anos. Aos 15 estava a trabalhar nas obras”, contrapõe, depois de a mulher deixar a sala.” (12.12.GI.).

“A sua colega do lado, Regina Funny, guineense, aduz: Acho que temos uma sensibilidade maior e, simultaneamente, conhecemos a lei. Antes de entrarmos para o CNAI tivemos formação em atendimento e estudámos as leis da imigração.” (12.13.GI).

“Jorge Sampaio começou por ser guiado pelos vários departamentos do “belo edifício”, situado junto à Avenida Almirante Reis. Muito participativo - cumprimentando os funcionários e fazendo-lhes várias perguntas - ao mesmo

tempo que elogiava o trabalho feito pelos mediadores culturais do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) que ali trabalham, Sampaio foi deixando alguns recados para o novo Governo, exigindo que este tema se torne "numa questão nacional"." (14.2.GI.).

"Para a escolha feita pela OIM contribuiu não só a experiência contrária que tem sido seguida em Portugal, mas ainda o facto de nos centros de apoio se garantir que o atendimento seja feito por mediadores socioculturais, também eles imigrantes, o que ajuda a ultrapassar barreiras linguísticas e culturais, destaca-se." (43.3.PC.).

Uma outra evidência da participação das partes interessadas é relatada na notícia em que o CNAI se abre para dar visibilidade à arte e cultura das próprias comunidades imigrantes, em parceria com outras instituições.

"A freguesia lisboeta de Arroios, na qual residem mais de quatro mil imigrantes legais, vai ser palco de um conjunto de atividades que pretendem dar a conhecer a cultura, gastronomia e costumes das diferentes comunidades existentes neste território. O projeto "Volta ao Mundo em Arroios" começou no passado fim-de-semana, com iniciativas dedicadas à Guiné-Bissau, e prolonga-se até julho de 2015. Nesta primeira semana, em que aquele país africano está em destaque, há uma exposição de pintura e materiais recicláveis do artista Sinhote Có para ver no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante." (51.1.GI.).

"A ideia, explica uma das responsáveis por esta iniciativa, é "dar uma plataforma de visibilidade às comunidades". "Partilhamos os espaços, o dia-a-dia, com estas comunidades. É importante elas sentirem que nos interessamos, que temos curiosidade pelas suas culturas, que são riquíssimas", diz Anna Patrício, da Junta

de Freguesia de Arroios. Esta responsável destaca que este projeto é desenvolvido em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações e com as associações de desenvolvimento local SAPANA e Jovens Seguros, entidades que funcionam como “elos de ligação com as comunidades”.” (51.2.GI.).

Alargamento da presença do CNAI - Inspiração para outras ações

O sucesso do modelo CNAI é igualmente comprovado pelo alargamento para outras localidades no país, depois de ser iniciado em Lisboa e no Porto, com destaque para Faro, terceiro local onde se refere uma extensão do CNAI. Por outro lado, o modelo parece ter inspirado outras intervenções, nomeadamente a nível municipal, ainda que sem todas as valências.

“Os imigrantes também passarão a dispor nesta loja de uma extensão do Centro de Nacional de Apoio ao Imigrante. O Algarve é a segunda região do país com mais imigrantes.” (37.1.GI.).

“O atendimento no SEI será feito em português, russo e crioulo, de forma gratuita e confidencial. Consoante os casos apresentados, será feito o encaminhamento para os organismos competentes. “Vamos trabalhar em parceria com o Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas, a Administração Regional de Saúde, a Caritas, a DREL, o SEF, a Segurança Social, o IEFP, a Ordem dos Advogados, o IDICT, a Provedoria de Justiça e a Associação Portuguesa de Psicologia e Psiquiatria Transcultural”, explica a vereadora. Fazem ainda parte da lista de parceiros seis associações de imigrantes que desenvolvem atividade no concelho de Setúbal.” (6.1.GI.).

“Menos otimista está Mónica Frechaut, do Centro Cultural Africano e da Rede Europeia Antirracismo, para quem o que faz verdadeiramente falta em Setúbal é uma extensão do Centro Nacional de Apoio à Imigração (CNAI). É claro que estou contente com a criação deste gabinete, porque é mais um nível de ajuda aos problemas da imigração”, refere, sublinhando, no entanto, ter dúvidas quanto às suas efetivas competências para responder a questões legais. “Os imigrantes terão sempre de ser encaminhados para outros organismos e para fazer esse trabalho já existem as associações”, defende Mónica Frechaut.” (6.2.GI.).

Reconhecimento nacional e internacional

Finalmente, nesta análise de conteúdo das peças jornalísticas do *Público*, dá-se destaque às referências de reconhecimento nacional e internacional que o CNAI recebeu e que o jornal noticia. Em termos nacionais, esse reconhecimento surge pela voz de titulares de órgãos de soberania como o Presidente da República, bem como por políticos e líderes da sociedade civil.

“O projeto do CNAI foi distinguido em 2005, com o 1º lugar do Prémio Boas Práticas no Setor Público, na categoria atendimento a clientes.” (45.5.GI).

“Temos que nos habituar, uns e outros, a viver em conjunto”, sintetizou Sampaio, apontando o caminho: “Temos que combater os abusos e a exploração.” “Temos o dever de integrar estas pessoas, de simplificar a burocracia. “As declarações desiludidas do PR tiveram, no entanto, como contraponto o próprio Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, um exemplo de “inegável sucesso” - usando a expressão do próprio - na integração de estrangeiros em Portugal.” (14.1.GI.).

“Pedro Silva Pereira sublinhou que Portugal tem "uma política de imigração humanista e responsável", lembrando também que o CNAI é visto na Europa como um bom exemplo. "O CNAI transformou-se num marco da política de integração e acolhimento dos imigrantes em Portugal, onde os vários serviços da Administração Pública procuram ir ao encontro das dificuldades e ajudar os imigrantes a conseguir melhores condições de integração", destacou.” (35.1.GI.).

“Manuela Magno terminou a visita ao CNAI com uma primeira impressão "muito boa" das instalações e dos serviços que disse serem "uma espécie de grande Loja do Cidadão virada para os problemas dos imigrantes", mas salientando que continuam a existir situações "muito complicadas, sobretudo nas questões de acolhimento e na dificuldade de legalização.” (38.1.GI.).

“Para a presidente da associação cabo-verdiana Morabeza, Antónia Pimentel, esta foi "uma escolha sensata e acertada porque vai na continuação do grande trabalho que o ACIME dinamizou como os Centros Locais de Apoio ao Imigrante e os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante.” (25.1.GI.).

Ao nível das instituições internacionais, é feita referência à “saudação” que as Nações Unidas dirigiram ao CNAI, entre outros projetos do ACIME.

“Ao nível do acolhimento e da integração, são as próprias Nações Unidas que saúdam os esforços e o trabalho que o Governo tem desenvolvido (vide o último relatório do Comité para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial daquele organismo, que destaca em Portugal, como medidas positivas, o Decreto-Lei 251/2002, de 22 de novembro, que reforça o papel do Alto Comissariado para a Imigração, bem como o financiamento a ele alocado, louvando ainda o trabalho do Secretariado Entreculturas e "dos diversos

mecanismos criados para dar apoio aos imigrantes em Portugal, tal como o Observatório da Imigração, o call center SOS Imigrante e os Centros Nacionais e Locais de Apoio ao Imigrante (2 CNAI's e 18 CLAI's).” (7.1.GI.).

“No ano passado, com base nos resultados de questionários enviados a peritos de imigração de 42 países, as Nações Unidas distinguiram Portugal - foi o que teve a melhor classificação - no capítulo da atribuição de direitos e serviços aos imigrantes.” (43.4.GI.).

Também a posição de elogio da Organização Internacional das Migrações face ao CNAI surge referenciada nas notícias do *Público*.

“À semelhança das Nações Unidas, também a Organização Internacional para as Migrações (OIM) decidiu destacar as políticas adotadas por Portugal com vista ao acolhimento e integração dos imigrantes. No relatório mundial sobre a migração relativo a 2010, publicado na terça-feira, a OIM realça em particular a experiência dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), existentes em Lisboa, Porto e Faro, frisando que estes constituem "um serviço de informação integrado, exemplo de uma intervenção coordenada e coerente entre várias entidades parceiras”.” (43.1.GI.).

Em relação à realidade europeia, seja União Europeia, seja Conselho da Europa, surgem referências ao CNAI, no corpus analisado, como uma experiência relevante.

“Foi ainda considerado exemplo de uma boa prática, no “Manual de Integração para decisores políticos e profissionais”, em novembro de 2004, pela Direcção-Geral para a Justiça, Liberdade e Segurança da Comissão Europeia.” (45.3.GI.).

“Não existe nada parecido na Europa. O Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, em Lisboa, é um exemplo de como o Estado pode servir com humanismo e

eficiência. A gestão da instituição, que recebe mil utentes por dia, pertence ao Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas. Mas o atendimento ao público - o coração do centro - é realizado por mediadores culturais, pessoas que "já estiveram do lado de lá da secretária", gente que conhece como ninguém o trauma da burocracia e da imigração." (12.1.GI.).

"Portugal foi o primeiro país a adotar a abordagem One-Stop-Shop - designação europeia para os balcões únicos de atendimento aos imigrantes, onde estes podem tratar de vários assuntos em simultâneo, como os que existem nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), em Lisboa e Porto, e que já atenderam mais de milhão e meio de utentes desde 2004 (só em 2008, 296.944 pessoas recorreram aos CNAI, com uma média de 1192 casos por dia)." (34.1.GI.).

"Ao PÚBLICO, Rinus Penninx realçou que em Portugal existem "condições" para implementar balcões únicos porque há uma política combinada imigração-integração, mas tal "boa prática" não será facilmente transposta para outros Estados." (34.2.GI.).

"A atuação do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) foi muito elogiada por Leyenberger, mas a ECRI lamenta "que [este] não seja independente" do Governo. Reconhecendo que tem havido "vontade política" para reforçar aquele organismo, sob a tutela do ministro da Presidência, Leyenberger reforçou que o ACIME "ganharia mais força e credibilidade se tivesse um estatuto independente". Aos jornalistas, o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, discordou da recomendação: "Não mexeria no estatuto atual. O ACIME não necessita de mais independência, tem sido uma boa ponte entre o Estado e os imigrantes. Este é o modelo ideal, em que o ACIME está no centro do Governo,

podendo, a partir daí, articular-se com os ministérios e com a sociedade civil.”
(29.2.GI.).

“Devemos recordar que Portugal não criou apenas um conjunto de medidas que visavam ir ao encontro das diretrizes europeias para a implementação de uma política comum de imigração para a Europa, mas tornou-se um exemplo internacional, nomeadamente com a criação e manutenção do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, inicialmente designado por Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas...” (48.1.GI.).

Em conclusão, as peças jornalísticas identificadas evidenciam abundantemente as relações interorganizacionais e multidisciplinares e a necessidade de colaboração que o modelo do CNAI envolve. Encontram-se poucas referências a disfunções na relação/coordenação entre instituições. São particularmente relevantes o número e diversidade de excertos que sinalizam, através do olhar dos jornalistas, enquanto traço identitário do CNAI, o foco no imigrante e na resolução dos seus problemas, associado à qualidade do atendimento humanista. Essas características são acompanhadas por referências a várias dimensões de inovação organizacional e tecnológica. Na dinâmica do desenvolvimento do CNAI em várias notícias/reportagens surgem exemplos de participação das partes interessadas, em particular do impacto dos mediadores socioculturais como expressão concreta do envolvimento dos próprios imigrantes no CNAI. Finalmente, breves referências ao alargamento do modelo CNAI ou similares, antecedem a última e mais expressiva categoria, em que se alinham as referências a excertos nesse acervo noticioso do reconhecimento que o modelo de colaboração

interorganizacional representado pelo CNAI merece, quer em termos nacionais, quer sobretudo internacionais.

4.1.2.10. Obstáculos e críticas ao CNAI

Os obstáculos com que o CNAI se deparou, decorreram essencialmente da lógica burocrática do funcionamento das instituições públicas, do regime de “quintas”, da proteção do poder e do orçamento de cada departamento. Estes obstáculos eram expectáveis no quadro da herança do modelo de funcionamento de organizações burocráticas (6 et al, 2002; Page, 2005).

O modelo teórico do CNAI, bem como o seu desenvolvimento concreto, não está isento de críticas.

Ao nível do projeto, a principal crítica que se encontra, como já foi referido, é a de que esta abordagem promovia a segregação dos imigrantes⁴⁴, afastando-os dos serviços de utilização universal, como as Lojas do Cidadão. Alguns críticos falavam mesmo em “guetização” institucional dos imigrantes. Com o tempo e a evidência do sucesso do CNAI foi-se-lhe juntando uma outra crítica, diametralmente oposta: a da discriminação positiva, pois considerava-se que estava a ser oferecido aos imigrantes um modelo de serviço integrado que os cidadãos portugueses não tinham, pois as Lojas do Cidadão, apesar dos enormes benefícios proporcionados pela localização no mesmo espaço, não ofereciam, por regra, integração de serviços.

⁴⁴ “... contudo, o facto de o serviço ser dedicado apenas a imigrantes e estar dissociado dos balcões gerais motivou críticas da SOS Racismo. Em comunicado, a associação não-governamental diz que a criação do CNAI contraria a "necessidade de combater o racismo, a xenofobia e todo o tipo de discriminações" porque afasta os imigrantes dos cidadãos portugueses. Será que o Estado se prepara para abrir 'guichets' para morenos, ciganos, altos, gordos, etc?", questiona aquela organização.” in *Público*, 16/03/2004.

No desenvolvimento concreto do projeto CNAI analisado a partir de todo o espólio documental disponível e das entrevistas, podem ser identificadas, entre outras, as seguintes falhas ou fragilidades:

- a) O desenho inicial do projeto foi excessivamente intuitivo e sem base empírica de *benchmark* internacional, nomeadamente dos modelos de *joined-up government* desenvolvidos à época no Reino Unido;
- b) Não é evidente um diagnóstico inicial detalhado, nem a análise da relação “custo-benefício” foi explicitada;
- c) Ausência de enquadramento legal, que só chegou um ano depois de se iniciar o seu funcionamento;
- d) Inexistência, no início do projeto, de um manual escrito de normas e procedimentos para o funcionamento do CNAI;
- e) A fragilidade da solução contratual dos mediadores socioculturais e do seu estatuto, que foi gerando progressivamente mal-estar e alguns processos judiciais para que lhes fosse reconhecido o vínculo à Função Pública.

Estes pontos fracos - nomeadamente a conflitualidade laboral com os mediadores e acusação de segregação - são também identificados pelos entrevistados, que complementam com outros que consideram igualmente relevantes.

TABELA XX

CRÍTICAS AO FUNCIONAMENTO DO CNAI

Conflitualidade laboral com os mediadores	<i>“Temos tido um ou outro caso em tribunal em que os mediadores vêm dizer que o CNAI é a entidade patronal. Isso causa-nos algumas preocupações</i>

	<i>que passámos a ter, nomeadamente sempre que um mediador sai do CNAI, imaginando que vai a uma conferência na xxxxxx, nós temos que pedir autorização à associação. Nas indicações que damos quando são escritas temos que ter um certo cuidado do que é que estamos a escrever porque mais tarde isso também se pode reverter contra.”</i> (ECNAI8.B.a.). <i>“O facto de não sermos entidade patronal e não termos legitimidade para fazer a avaliação dos mediadores, é uma coisa difícil de gerir.”</i> (ECNAI8.B.a.). <i>“Por parte dos mediadores, a gestão propriamente dita dos próprios também foi sempre aqui algo em tensão...houve tensões, processos que chegaram a ir a tribunal e portanto situações mais difíceis de resolver... algumas em que as associações tiveram mais do lado do Alto-comissariado e do interesse público, outras menos...”</i> (ECNAI13.B.b.). <i>“Desde logo, isto é um projeto com princípio, meio e fim? é uma coisa para sempre, sem limite? Qual é a responsabilidade do Estado face à responsabilidade das instituições que são as empregadoras destas pessoas? Este dossier ficou</i>

	<i>em aberto, acabaram por ficar por resolver aspetos mais duros do problema, aspetos jurídicos de contratação, das responsabilidades que no caso das IPSS, das ONG's, das associações, os colocavam em situação de bastante fragilidade. No sentido de que alterando o vínculo dos mediadores, estas pessoas, as associações ficavam com uma obrigação com estes mediadores, talvez superior à capacidade que tinham para manter... e pondo em causa as próprias organizações.” (ECNAI16.B.a.).</i>
“Segregação” dos imigrantes	<i>“Também fui acompanhando depois algumas instituições portuguesas, algumas associações que criticavam este serviço, porque achavam que os emigrantes deviam ser atendidos num local onde todos os outros vão.” (ECNAI17.B.a.).</i>
Excesso de voluntarismo	<i>“E, às vezes, a boa vontade de querermos abraçar tudo e dar a mão a todos esquecemo-nos de cumprir as próprias regras. Isso gera às vezes conflito entre as instituições.” (ECNAI1.B.b.).</i>
Falta da presença do Ministério das Finanças no CNAI	<i>“Acho que os serviços podem ser incrementados, e já se falou nisso, na abertura de um serviço de finanças, que acho que faz muito sentido porque muitas das questões estão relacionadas com os serviços de finanças.” (ECNAI2.B.a.).</i>

Necessidade de maior visibilidade pública	<i>“Precisava de ter mais visibilidade no exterior (...) deveria haver nos centros de saúde e nos hospitais, deveria haver placards informativos deste recurso, porque as pessoas eventualmente recorrem aos centros de saúde e aos hospitais numa situação de saúde, mas se calhar se soubessem que havia este recurso podiam cá vir enfim tratar de outras coisas.” (ECNAI5.B.a.).</i>
Baixa qualidade do espaço e limitações na acessibilidade	<i>“Não podemos dizer que seja um edifício moderno, com todas as condições, mas eu acho que é só mais o espaço físico porque de resto tem aquele apoio para os deficientes... a falta de um elevador acho que faz muita falta.” (ECNAI6.B.a.).</i>
Dificuldades informáticas	<i>“Obrigaram-nos a migrar e a AMA não tinha pernas para chegar lá e, portanto, foi muito doloroso, correu muito mal, foi muito difícil ficamos sem e-mail, montes de vezes, telefones estão todos trocados. Foi muito complicado de gerir uma casa em que nada, tudo corria mal. O RT não funcionava, tudo uma desgraça total.” (ECNAI9.B.a.).</i> <i>“Cada instituição é mais pesada, e, portanto, tem as suas próprias aplicações, e, portanto, no fundo,</i>

	<i>é um processo menos célere e que no fundo tem de ser compatibilizado.” (ECNAI13.B.a.).</i>

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (n=17)

4.1.2.11. Vantagens do modelo CNAI

Para além das vantagens anteriormente referenciadas nas avaliações desenvolvidas, importa também recolher alguns contributos das entrevistas realizadas para este estudo de caso, que acrescentam, na voz dos entrevistados, outras dimensões. Identificaram-se catorze dimensões que representam, na perspetiva dos entrevistados, vantagens do CNAI.

TABELA XXI

VANTAGENS DO CNAI (NA PERSPETIVA DOS ENTREVISTADOS)

1. A resposta a um problema concreto identificado: o “calvário” dos imigrantes por várias instituições, desligadas entre si.	<i>“A grande preocupação que houve no início na criação do CNAI era sobretudo perceber que o cidadão imigrante tinha que se deslocar a diferentes serviços, que não trabalhavam todos de forma articulada, dialogavam pouco, passavam mal a informação ao cidadão. O cidadão quando ia ao ponto A, faltava informação da entidade B, depois tinha que voltar, etc., ele no fundo perdia mais dias de trabalho do que aqueles que seriam necessários... tudo aquilo que depois significa uma má resposta pública para alguém que poderemos</i>

	<i>dizer que está numa situação mais vulnerável.” (ECNAI13.V.b.).</i> <i>“Pretendia facilitar toda a burocracia que o imigrante precisava de tratar. Aquilo que se pretendia era que no mesmo espaço a pessoa pudesse tratar de tudo o que fosse necessário. Nesse sentido, fui acompanhando os prémios que o CNAI foi recebendo, os workshops que ia organizando, até a nível internacional, porque foi visto como uma boa prática.” (ECNAI17.V.a.).</i>
2. Resposta integrada de uma estrutura que facilita a relação dos imigrantes com as várias entidades públicas.	<i>“É uma estrutura muito facilitadora para a integração dos imigrantes porque as pessoas chegam aqui e podem recorrer a diversos ministérios, gabinetes, tendo em conta as suas necessidades.” (ECNAI5.V.a.).</i> <i>“O facto de termos, no mesmo espaço, vários serviços da administração pública que são os principais com os quais o imigrante tem de lidar, a Segurança Social, o SEF, a ACT, acho que facilita bastante, evita deslocações, perdas de tempo e consegue-se resolver - às vezes nem sempre - mas consegue-se, pelo menos, o objetivo que é que se resolva no próprio dia as questões todas e não se</i>

	<i>tenha de estar a perder dias no trabalho e ser prejudicado por causa disso.” (ECNAI2.V.b.).</i> <i>“Consegue ter gabinetes para todas as áreas, a prontidão dos próprios funcionários, seja do próprio CNAI seja das outras entidades, eu falo por mim, não é, acho que se não ajudo mais é porque não consigo.” (ECNAI6.V.c.).</i> <i>“Faz bastante sentido para os cidadãos imigrantes terem um local onde podem realmente tratar de uma forma integrada dos vários problemas.” (ECNAI10.V.a.).</i> <i>“Na Loja do Cidadão vemos um shopping, várias lojas diferentes em que não há necessariamente ligação entre os vários serviços prestados. Aqui, para além de haver vários serviços e vários servidores, no CNAI o que havia também é que se sentia que se entrava na mesma casa. Havia vários serviços, mas a mesma identidade.” (ECNAI16.V.c.).</i>
3. Experiência público-privada com grande participação da sociedade civil: um modelo inovador.	<i>“É uma experiência público-privada, com grande participação por parte da sociedade civil, enquanto construtores também de uma resposta pública. Sob a égide de uma entidade pública que tem a área da integração dos imigrantes, com uma</i>

	<i>componente grande de resposta pública pensada no cidadão e, portanto, que tenta de forma articulada juntar as diferentes instituições públicas que dão uma resposta concreta ao cidadão imigrante, aliando a sociedade civil a procurar ser aqui um facilitador nessa articulação com os serviços públicos.” (ECNAI13.V.a.).</i> <i>“Essa participação da sociedade civil através das associações de imigrantes ou entidades que trabalham com os públicos imigrantes, permite enquadrar mais facilmente pessoas que tenham tido percursos migratórios através dos mediadores, o que significa que cria também uma proximidade do serviço para com o cidadão. Isso facilita que os serviços se organizem em função daquilo que são as necessidades do cidadão porque percecionam melhor quais é que são as suas necessidades.” (ECNAI3.V.d.).</i> <i>“A possibilidade de ser um serviço público participado pelas associações, pelos mediadores, o processo de gestão do acesso dos imigrantes à informação, aos vários gabinetes, às suas necessidades... a ideia do one stop shop... perceber que para um imigrante que não conhece a cidade, ter</i>

	<i>tudo no mesmo espaço foi altamente inovador.” (ECNAI16.V.b.).</i>
4. Foco no imigrante.	<i>“O CNAI, creio que funciona como uma metáfora daquilo que pode ser uma Administração Pública ao serviço do cliente, e o cliente neste caso é o imigrante. Onze anos depois continua a ser mais eficaz e mais eficiente.” (ECNAI14.V.b.).</i>
5. Estrutura que desenvolve um sentimento de empatia com o imigrante.	<i>“Olhar muito para os resultados e sermos muito capazes de descer dos “nossos sapatos” da Administração Pública e perceber o que é que eu enquanto imigrante iria precisar e encontrar essa resposta. Isso fez com que o modelo seja este e seja tão perfeito, sempre com capacidade de melhorar obviamente.” (ECNAI9.V.c.).</i> <i>“Como também são situações delicadas, eu falo por nós aqui no xxxxx, porque lidamos também com pessoas que têm problemas e que estão com dificuldades, então muitas vezes, de facto cria-se uma empatia e eu acho que é a forma de acolhimento.” (ECNAI9.B.a.).</i>
6. Diversidade de recursos para respostas específicas.	<i>“Acho que é muito mais fácil trabalhar aqui porque há recursos aqui dentro que eu posso acionar quando eu identifico determinadas necessidades das pessoas. Portanto, em vez de estar a encaminhá-las</i>

	<i>para outro sítio fora daqui, é muito mais fácil.” (ECNAI5.Vb).</i> <i>“Qualquer pessoa estrangeira que precise de ajuda, seja qual ajuda for que menciono sempre o CNAI, tanto é que, eles perguntam, “então, mas lá ajudam-me a fazer cartas?”, “Ajudam-me a fazer marcações?”. O melhor serviço não será outro que o CNAI, tanto é que lá têm vários serviços juntos, podem facilitar naquilo que for necessário.” (ECNAI11.V.a).</i>
7. Capacidade de adaptação permanente para responder às necessidades.	<i>“Outro ponto forte que é irmos percebendo a dinâmica, como é que as coisas se vão alterando, as situações, as problemáticas e o CNAI ir-se adaptando às novas realidades e às novas necessidades do migrante.” (ECNAI2.V.c).</i> <i>“Com a influência do CNAI e dos métodos dos mediadores e da forma de atendimento que foi introduzida no CNAI, os outros serviços também se foram adaptando e foram introduzindo os mediadores e foram também humanizando muito os seus atendimentos, que antes do CNAI, eram bastante, enfim, criticáveis, no mínimo...” (ECNAI15.V.a.).</i>

8. Modelo de liderança colaborativa.	<i>“A pergunta do ‘quem manda?’ é sempre um problema grande, principalmente quando às vezes temos aqui delegações internacionais. É sempre a primeira pergunta: ‘mas quem é que manda?’ E eu acho que aqui houve sempre muito uma inteligência emocional muito grande de não ter que se responder a esta pergunta. Pode-se, de alguma forma, colocar uma instituição a funcionar sem uma lei que obrigue as pessoas a estarem aqui, ou que obriguem os serviços a estarem aqui, mas mais numa lógica de colaboração. Todos precisamos de prestar um melhor serviço e, portanto, mais uma vez nessa lógica de mediar instituições e unir estas instituições não se estabelece aqui uma hierarquia de importância entre quem é mais e quem é menos.” (ECNAI3.20.b.).</i>
9. Potencial da lógica colaborativa para a resolução de problemas complexos.	<i>“Falando agora das instituições da Administração Pública sentem que aqui conseguem atender melhor, são mais compreendidos do que quando estão nos outros serviços e isso para nós é muito gratificante. Saber que aqui eles próprios sentem mais o dever de poder ajudar e sentem que são muito protegidos e estão num ambiente de muita sinergia, porque os problemas também são</i>

	<i>complexos e são multifacetados. Esta cooperação é muito importante.” (ECNAI9.V.b.).</i> <i>“O facto de estar todo o serviço junto e nós trabalharmos todos num conjunto, nós colegas ajudamo-nos todos uns aos outros, "olha vai ali à sala ao lado, a sala ao lado vai-te ajudar a fazer isto" e entreajudamo-nos uns aos outros aqui dentro. (...) O que um não sabe o outro vai saber e completa e ajudamos assim, acho eu...ajudamos assim o imigrante a resolver os seus casos.” (ECNAI11.V.b.).</i> <i>“O CNAI funciona muito bem nisso, porque conseguimos dar as mãos sem ninguém se conseguir aperceber muito bem de que lado é que está a puxar o quê, e isto é muito bom, porque as pessoas acabam por se aproximar de nós.” (ECNAI1.V.a.).</i>
10. Resposta de acolhimento e triagem que apoia os imigrantes na definição do seu problema e no roteiro para a sua resolução.	<i>“A outra questão que impressiona muito é aquele gabinete de apoio à triagem. Gosto muito de dizer que é o coração do CNAI. É o que faz com que tudo funcione e impressiona talvez por dois aspetos: o aspeto mais humano em que garante a tal credibilidade e a confiança que os utentes adquirem na instituição e sentem-se</i>

	<i>completamente à vontade para expor a sua vida sem qualquer receio, mas depois também tem aquela componente mais técnica e, ou talvez mais pragmática que tem a ver com a base de dados.”</i> <i>(ECNAI 3.20.c).</i>
11. A existência de mediadores socioculturais.	<i>“O facto de o imigrante poder contar com mediadores socioculturais que fazem esta ponte é um primeiro aspeto importante, que está muito bem pensado, muito bem estruturado. Os próprios mediadores passaram por algumas das situações, também se identificam com as problemáticas que as pessoas trazem e conseguem enquadrá-las melhor, contextualizá-las e dar a resposta.”</i> <i>(ECNAI2.V.a.).</i> <i>“Um aspeto é a questão da mediação. Não basta juntar funcionários públicos, tem que se criar depois as figuras que fazem essas pontes e que articulam as instituições e, portanto, é fundamental haver essa figura de quem faz a ponte, e de quem também de alguma forma gere esta confiança com o público para no fundo depois juntar as peças do puzzle.”</i> <i>(ECNAI3.V.a.).</i> <i>“Os mediadores têm um papel muito importante nessa identidade, sendo que eram de várias</i>

	<i>organizações diferentes, desde logo com várias pertenças... o desafio foi ao mesmo tempo que a pessoa vinha de uma associação, depois, sem deixar de pertencer a essa associação, pertencer a um trabalho em conjunto.” (ECNAI16.V.d.).</i> <i>“É um sítio onde as pessoas podem falar a língua, têm essa facilidade de relacionamento, há muitos mediadores que são também de várias nacionalidades.” (ECNAI10.V.b.).</i>
12. Atendimento próximo e humanizado.	<i>“Acho que aqui, ... Não sei se é por ser mais pequeno, se é pela própria ideia que a gente fica do CNAI, nós ficamos com uma ideia diferente das pessoas. Eu, por exemplo, às vezes sinto, “se eu não gosto de ir a um lado e não ser bem atendida, acho que também aquela pessoa veio aqui também não gosta”, não é? Então, é isso que eu tento, aqui acho que estamos mais nesse contexto. Os xxxxxxxx é mais uma coisa generalizada, a pessoa vai à procura do processo “sim senhora, aguarde”, é mais este género mais distante. Eu acho que nós aqui conseguimos ter mais ligação com o público. Aqui há outra sensibilidade para tratar as pessoas, é diferente.” (ECNAI6.V.e).</i>

	<i>“Às vezes há processos que eu dou entrada e fico até com uma anotação para ver o quê que aquilo dá porque me sensibilizou muito. Mas eu sei que aquilo vai lá chegar e não passa de papel, lá é tudo tratado da mesma forma. Acho que aqui a parte humana é muito importante, porque há um contacto muito direto com as pessoas, eu acho que a gente vive um bocado os problemas dessas pessoas, a vida delas.” (ECNAI6.V.a).</i>
13. Capacidade de resolução dos bloqueios do sistema.	<i>“Em termos de educação o ponto forte do CNAI é poder colocar nas escolas muitas crianças e jovens que, embora me custe dizer isto, mas é verdade, são rejeitados pela própria escola, por várias razões...”</i> <i>“Depois de estarem integrados, outro ponto forte do CNAI é ajudá-los nos apoios económicos, nos benefícios que a escola lhes pode fornecer, porque eles por si só já são famílias carenciadas, fragilizadas.”</i>
14. Perceção da satisfação dos beneficiários pela qualidade do atendimento.	<i>“Havia um resultado importante que era o n.º de atendimentos que eram feitos... havia outro resultado, que não era medido, mas era sentido, que era o nível de satisfação dos imigrantes que eram atendidos e a forma como saíam... deixou</i>

	<i>totalmente de ter de se chamar a polícia, antes de haver o CNAI, em vários dos pontos de atendimento dos imigrantes, a polícia era frequentemente chamada para resolver conflitos, deixou completamente de ser e esse era um elemento importante de satisfação dos utentes.” (ECNAI.V.b.).</i>

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (n=17)

4.1.2.12. O CNAI e a grelha de fatores colaborativos Wilder

No quadro da metodologia proposta, foram realizadas 17 entrevistas semiestruturadas, conforme a grelha de fatores colaborativos, propostos no WFCI. A seleção da amostra de pessoas a entrevistar procurou corresponder à diversidade de instituições presentes no CNAI, através dos seus coordenadores, bem como ao grupo de liderança de topo do ACIME/CNAI, aos mediadores socioculturais e aos representantes de associações de imigrantes.

Cada um dos entrevistados, para além das respostas qualitativas a cada um dos fatores, foi convidado a pontuar entre 1 e 5 cada um desses fatores, correspondendo 1 ao mínimo e 5 ao máximo. Foram registados esses valores e realizadas médias simples do total dos entrevistados, como é proposto na metodologia de base (Mattessich et al, 2008).

TABELA XXII

AVALIAÇÃO DOS FATORES COLABORATIVOS WILDER NO CNAI

1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições do CNAI.	1,9
2. CNAI visto como líder legítimo na comunidade.	4,5
3. Clima político e social favorável.	3,9
4. Respeito mútuo, compreensão e confiança.	4,3
5. Presença de membros de vários setores/tipologias.	4,5
6. Membros vêm a colaboração como do seu próprio interesse.	4,5
7. Capacidade de estabelecer compromissos.	4,2
8. Membros partilham a participação no processo e nos resultados.	3,5
9. Participação multinível.	3,9
10. Flexibilidade.	4,3
11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.	4,2
12. Adaptabilidade.	4,3
13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.	4,3
14. Comunicação aberta e frequente.	4,2
15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.	4,6
16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis.	4,5
17. Visão partilhada.	3,9
18. Objetivo comum.	3,9
19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.	3,4
20. Liderança capacitada.	4,1

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (escala 1-5, n=17)

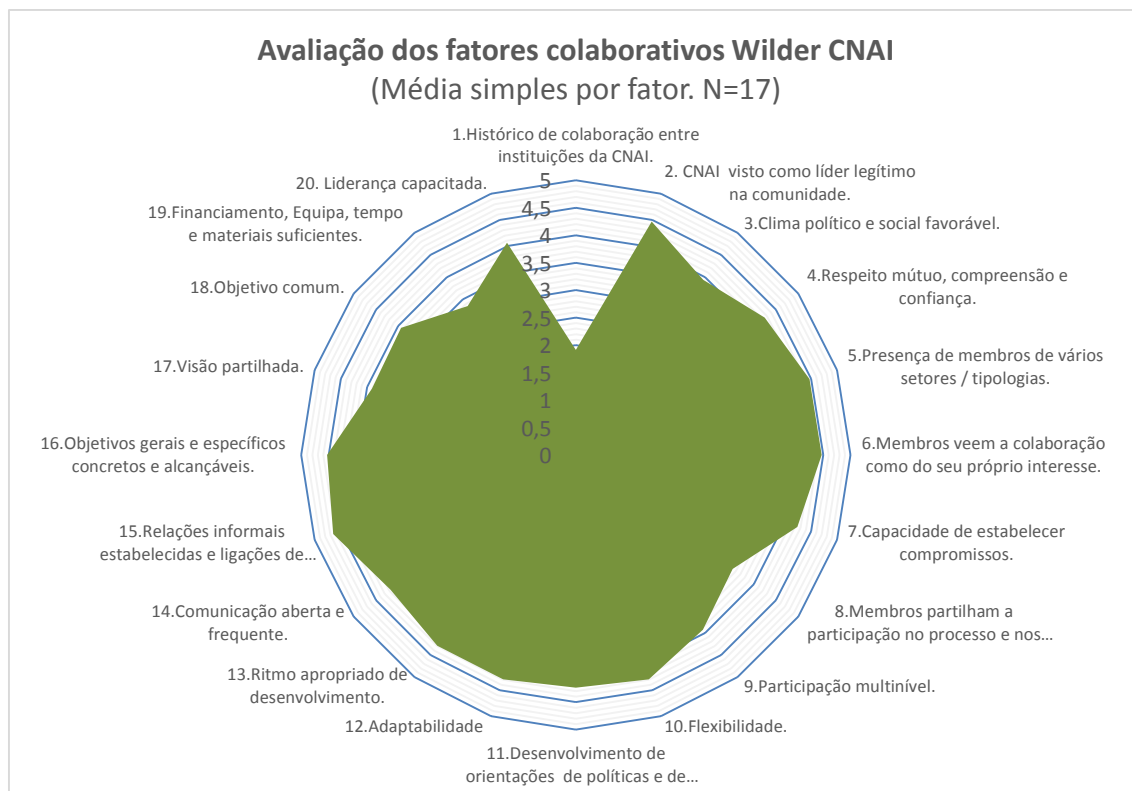


FIGURA 24 - Avaliação dos fatores colaborativos Wilder CNAI

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (escala 1-5, n=17)

Estes resultados permitem-nos a seguinte leitura:

- 1) Com exceção de um fator (1. *Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições do CNAI*), todos os outros fatores pontuam acima de 3 (ponto médio na escala de fatores colaborativos Wilder), o que significa que genericamente os entrevistados avaliam positivamente o CNAI, nas várias dimensões tidas em consideração.
- 2) Surge um único fator pontuado negativamente: 1. *Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições do CNAI* (1,9), o que, indiretamente, reflete a novidade que o CNAI constituiu, em termos de plataforma colaborativa interorganizacional, no momento da sua criação. Esta avaliação é

coerente com a própria definição do problema que dá origem a esta resposta: a falta de colaboração entre organizações para o acolhimento e integração dos imigrantes.

- 3) Os seguintes fatores menos bem pontuados, ainda que já positivos, situados entre 3 e 3,9, são, por ordem crescente: 19. *Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes* (3,4); 8. *Membros partilham a participação no processo e nos resultados* (3,5); 3. *Clima político e social favorável* (3,9) 9. *Participação multinível* (3,9); 17. *Visão partilhada* (3,9); 18. *Objetivo comum* (3,9). Segundo a metodologia WFCI são temas que devem merecer alguma atenção por parte da liderança do projeto.
- 4) Há treze fatores que pontuam acima de 4, o que reflete, segundo a escala dos fatores colaborativos Wilder, uma avaliação muito boa. Salientam-se como fatores melhor classificados (pontuação igual ou superior a 4,5): 15. *Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação* (4,6); 16. *Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis* (4,5); 5. *Presença de membros de vários setores/tipologias* (4,5); 6. *Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse* (4,5); CNAI visto como líder legítimo na comunidade (4,5). Estes resultados são coerentes com a valorização das relações informais no contexto interorganizacional e pelo impacto mobilizador de objetivos concretos e alcançáveis. De igual forma, para o estudo em causa é muito relevante encontrar a sinalização da importância da presença de vários setores/tipologias organizacionais e que estes vejam a presença no CNAI como sendo do próprio interesse. Finalmente, o reconhecimento da legitimidade de liderança do CNAI é também muito significativo.

Numa abordagem mais fina, ainda que sem grande sofisticação de análise estatística, procurou-se compreender como avaliam os diferentes subgrupos presentes na amostra escolhida. Os entrevistados foram divididos em subgrupos de mediadores/associações (n=6), funcionários de instituições presentes no CNAI (n=5), dirigentes CNAI/ACM (n=6) e construiu-se a média interna de cada um dos subgrupos e comparou-se com a média geral.

TABELA XXIII

COMPARAÇÃO DE MÉDIAS SIMPLES DE AVALIAÇÃO INTERNA PARA
CADA SUB-GRUPO, EM CADA FATOR COLABORATIVO WILDER

	MÉDIA GERAL	MEDIA MEDIAD.	MEDIA INSTIT.	MEDIA DIRIG.	Grupo com avaliação mais positiva	Grupo com avaliação menos positiva
1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições do CNAI	1,9	1,8	2	2,3	Dirigentes	Mediadores
2. CNAI visto como líder legítimo na comunidade	4,5	4,2	5	4,3	Instituições	Mediadores
3. Clima político e social favorável	3,9	4,2	3,8	3,8	Mediadores	Dirigentes/ Associações
4. Respeito mútuo, compreensão e confiança	4,3	4	4,4	4,3	Instituições	Mediadores
5. Presença de membros de vários setores/tipologias	4,5	4,2	4,6	4,7	Dirigentes	Mediadores
6. Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse	4,5	3,8	5	4,7	Instituições	Mediadores
7. Capacidade de estabelecer compromissos	4,2	4	4,4	4,3	Instituições	Mediadores
8. Membros partilham a participação no	3,5	3,7	3,6	3,3	Mediadores	Dirigentes

processo e nos resultados						
9. Participação multinível	3,9	3,3	4	4,2	Dirigentes	Mediadores
10. Flexibilidade	4,3	4,2	4,4	4,3	Instituições	Mediadores
11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções	4,2	4	4,6	4,2	Instituições	Mediadores
12. Adaptabilidade	4,3	4,3	4,4	4,2	Instituições	Dirigentes
13. Ritmo apropriado de desenvolvimento	4,3	4,5	4,2	4,2	Mediadores	Instituições/Dirigentes
14. Comunicação aberta e frequente	4,2	4,5	4,4	3,7	Mediadores	Dirigentes
15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação	4,6	4,8	4,6	4,5	Mediadores	Dirigentes/Associações
16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis	4,5	4,5	4,6	4,5	Instituições	Dirigentes/Mediadores
17. Visão partilhada	3,9	4,2	3,8	3,8	Mediadores	Instituições/Dirigentes
18. Objetivo comum	3,9	4,2	3,8	3,8	Mediadores	Instituições/Dirigentes
19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes	3,4	3,7	2,8	3,5	Mediadores	Instituições
20. Liderança capacitada	4,1	3,8	4,2	4,2	Instituições/Dirigentes	Mediadores

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (n=17)

A estes dados soma-se também a comparação de média simples dos vinte fatores, dentro de cada grupo:

TABELA XXIV

MÉDIA SIMPLES DOS FATORES COLABORATIVOS WILDER POR SUB-GRUPO

Sub-grupos	Média dos 20 fatores Wilder
Mediadores (n=4)	3,99
Instituições (n=5)	4,13
Dirigentes (n=6)	4,04
Geral	4,05

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (n=17)

Desta análise podem identificar-se alguns elementos interessantes para a melhor compreensão da avaliação dos fatores colaborativos Wilder no CNAI, na perspetiva dos diferentes grupos de intervenientes:

- 1) O grupo que avalia menos positivamente, no global, é o dos mediadores/associações. Esse dado pode ser compatível com a insatisfação referida recorrentemente quanto às questões laborais dos mediadores. É, entre todos, o que avalia pior itens como: 1. *Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições do CNAI* (1,8); 9. *Participação multinível* (3,3); 20. *Liderança capacitada* (3,8); 11. *Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções* (4); 5. *Presença de membros de vários setores/tipologias* (4,2); 2. *CNAI visto como líder legítimo na comunidade* (4,2); 4. *Respeito mútuo, compreensão e confiança* (4); 16. *Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis* (4,5). No entanto, é o grupo que avalia melhor itens como: 15. *Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação* (4,8); 14. *Comunicação aberta e frequente* (4,5); 13. *Ritmo apropriado de desenvolvimento*

- (4,5); 3. *Clima político e social favorável* (4,2); 17. *Visão partilhada* (4,2); 18. *Objetivo comum* (4,2); 8. *Membros partilham a participação no processo e nos resultados* (3,7). 19. *Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes* (3,7).
- 2) É relevante a avaliação positiva expressa pelos entrevistados das instituições presentes no CNAI, que supera a dos dirigentes do CNAI/ACM e dos mediadores. Os que intervêm diretamente no CNAI, vindos de outras instituições, parecem ser os mais entusiastas do seu funcionamento. Constituem o grupo que avalia de uma forma mais positiva fatores como: 2. *CNAI visto como líder legítimo na comunidade* (5); 4. *Respeito mútuo, compreensão e confiança*. (4,4); 6. *Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse* (5); 7. *Capacidade de estabelecer compromissos* (4,4); *Flexibilidade* (4,4); 11. *Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções* (4,6). Por outro lado, é o grupo que pontua de uma forma menos positiva os seguintes fatores: 13. *Ritmo apropriado de desenvolvimento* (4,2); 3. *Clima político e social favorável* (3,8); 17. *Visão partilhada* (3,8); *Objetivo comum* (3,8); *Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes* (2,8).
- 3) Ao nível do grupo de dirigentes CNAI/ACM, verifica-se que é o que está mais próximo da média geral (4,04 vs. 4,05), sendo o que avalia melhor fatores como: 1. *Histórico de colaboração na comunidade entre instituições do CNAI* (2,3); 9. *Participação multinível* (4,2); 20. *Liderança capacitada* (4,2). São os que pontuam pior fatores como: 8. *Membros partilham o processo e os resultados* (3,3); *Adaptabilidade* (4,2); *Comunicação aberta e frequente* (3,7); 15. *Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação* (4,5), partilhando com os funcionários das instituições a pontuação menos boa em fatores como: 3. *Clima*

político e social favorável (3,8); 13. Ritmo apropriado de desenvolvimento (4,2);

17. Visão partilhada (3,8) e 18. Objetivo comum (3,8).

Uma outra abordagem com algum interesse passa por perceber qual o diferencial em cada fator, que reflete potencialmente maior ou menor desacordo, comparando subgrupos entre si (Tabela XXV).

TABELA XXV

DIFERENCIAIS ENTRE SUBGRUPOS DO CNAI NA AVALIAÇÃO DOS
FATORES COLABORATIVOS WILDER

	Diferencial Dirigentes - Mediadores	Diferencial Dirigentes - Instituições	Diferencial Instituições- Mediadores
1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições da CNAI.	0,50	0,30	0,20
2. CNAI visto como líder legítimo na comunidade.	0,10	-0,70	0,80
3. Clima político e social favorável.	-0,40	0,00	-0,40
4. Respeito mútuo, compreensão e confiança.	0,30	-0,10	0,40
5. Presença de membros de vários setores/tipologias.	0,50	0,10	0,40
6. Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse.	0,90	-0,30	1,20
7. Capacidade de estabelecer compromissos.	0,30	-0,10	0,40
8. Membros partilham a participação no processo e nos resultados.	-0,40	-0,30	-0,10

9. Participação multinível.	0,90	0,20	0,70
10. Flexibilidade.	0,10	-0,10	0,20
11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.	0,20	-0,40	0,60
12. Adaptabilidade.	-0,10	-0,20	0,10
13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.	-0,30	0,00	-0,30
14. Comunicação aberta e frequente.	-0,80	-0,70	-0,10
15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.	-0,30	-0,10	-0,20
16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis.	0,00	-0,10	0,10
17. Visão partilhada.	-0,40	0,00	-0,40
18. Objetivo comum.	-0,40	0,00	-0,40
19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.	-0,20	0,70	-0,90
20. Liderança capacitada.	0,40	0,00	0,40

Fonte: Entrevistas do estudo de caso CNAI (n=17)

Ao analisar os resultados obtidos, detetam-se os seguintes elementos:

- 1) Quando se comparam os resultados Dirigentes/Mediadores, verifica-se que os Dirigentes pontuaram melhor onze fatores. Nestes, os maiores diferenciais

encontram-se em fatores como 6. *Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse*. (0,9) e 9. *Participação multinível* (0,9) com posições mais favoráveis dos dirigentes face aos mediadores. Em sentido inverso, os mediadores avaliam melhor nove fatores, comparativamente aos dirigentes, entre os quais se encontra a 14. *Comunicação aberta e frequente* (0,8).

- 2) Por sua vez, na comparação entre Dirigentes e Instituições, surge, como já havia sido referido, uma avaliação menos favorável dos fatores Wilder por parte dos Dirigentes, que só em quatro fatores pontuam melhor que as Instituições, salientando-se a visão muito mais positiva que têm no fator 19. *Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes*, com um diferencial de 0,7. Em onze fatores, os Dirigentes pontuam pior que as Instituições, sendo a diferença mais significativa nos fatores: 2. *CNAI visto como líder legítimo na comunidade* (0,7) e 14. *Comunicação aberta e frequente* (0,7).
- 3) Finalmente, na última comparação feita, entre Instituições/Mediadores, onze fatores são melhor avaliados pelas Instituições, registando-se aqui as maiores diferenças, respetivamente: 6. *Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse* (1,2); 2. *CNAI visto como líder legítimo na comunidade* (0,8); 9. *Participação multinível* (0,7). Entre os nove fatores que os mediadores avaliam melhor que as Instituições destaca-se o 19. *Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes* (0,9).

Análise fator a fator

Tendo em consideração a metodologia adotada, descrita no capítulo “Modelo Teórico e Metodologia”, fez-se a análise de conteúdo das entrevistas realizadas, considerando as respostas a cada fator, da qual se dá conta seguidamente.

Fator I - Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições do CNAI

Nas respostas a esta questão, os entrevistados dividem-se entre os que consideram que não existia um histórico de colaboração interorganizacional e aqueles que acham que existia, mas com uma expressão incipiente.

Entre os que sinalizam a inexistência de colaboração interorganizacional prévia ao CNAI, fazem-no quer para a esfera das instituições públicas, quer para a interação destas com as instituições da sociedade civil. Associam também essa ausência ao contexto e tradição de uma cultura organizacional avessa à colaboração.

“Eu acho que não existia nada.” (ECNAI1.1.a.).

“Não havia um histórico, não havia uma grande participação de colaboração entre associações e IPSS com o Estado, e esse caminho foi aberto (com o CNAI).” (ECNAI16.1.b.).

“Acho que não havia em Portugal, eu acho que ainda há pouco mas há muito mais do que havia antes. A prática de cooperar e a cooperação institucional... não existia e havia desconfiança e não havia vontade política também.” (ECNAI15.1.b.).

No entanto, a maioria dos entrevistados inclina-se mais para o reconhecimento da existência de uma colaboração, ainda que sem expressão relevante.

“Dizer que seria inexistente parecer-me-ia excessivo. Foi evoluindo muito positivamente, ou seja, no fundo antes do CNAI creio que havia muito menos (colaboração entre instituições).” (ECNAI13.1.a.).

“Apesar de nós termos ligação com as outras entidades, mas era tudo muito à base do oficioso, nós não tínhamos este diálogo que o próprio CNAI consegue ter com as várias entidades.” (ECNAI6.1.a.).

“Não havia assim muita colaboração. A maior colaboração que nós tínhamos era com o xxxx, tudo o resto não facilitava assim muito em termos de entreaajuda para o efeito. No xxxx nós mandávamos para lá os processos, agora os outros serviços não... não tenho ideia...” (ECNAI11.1. a.).

“Antes do CNAI, eu acho que era uma luta um bocado isolada. Só aquelas associações de imigrantes e organizações que trabalhavam com estas instituições é que se uniam e, portanto, era um diálogo um bocadinho mais difícil.” (ECNAI17.1.a).

Como exemplos das escassas histórias de colaboração prévia entre as instituições neste domínio, surgem a Loja do Cidadão e o Entreculturas.

“Havia uma primeira experiência anterior com a Loja do Cidadão, mas que não era de cooperação institucional, eram todos no mesmo local, mas não partilhavam serviços, não partilhavam nada, partilhavam apenas o local.” (ECNAI15.1.d.).

“Eu nasci no xxxx quando o xxxx abre as portas ao mundo, e o nosso objetivo quando vamos para a loja do cidadão dos Restauradores é mesmo esse: é mostrar que o xxxx existe e está ali para ajudar e interligar as entidades, e eu tive essa sorte.” (ECNAI1.1.b).

“Eu estava no xxxxx na altura, e a única referência que eu tenho mais próxima disto que é uma colaboração entre organizações até de vários setores, foi uma primeiríssima experiência de colaboração entre pares, entre diferentes numa lógica de paridade. O zzzz também participou no projeto e eu acho que deu os seus frutos. Esta foi a experiência mais próxima que eu pude observar na colaboração dos CNAI.” (ECNAI16.1. a.).

Como um dos fatores explicativos deste fraco historial de colaboração surge, com destaque, a lógica de proteção da sua “quinta” e defesa do “poder de influência” da instituição, opções que conduziram a uma fragmentação da resposta pública.

“Cada um defendia a sua “quinta” com muito entusiasmo e as fronteiras estavam muito bem vincadas e abrir fronteiras era perder poder e, portanto, ninguém queria dar esse passo.” (ECNAI15.1. c.).

“(A relação de colaboração...) Era inexistente. Inexistente, um bocadinho cada um com medo, com receio que o outro entrasse no seu domínio, que é uma coisa que às vezes hoje também se sente um pouco.” (ECNAI8.1. b.).

“(...) Havia aqui muita falta de cooperação entre instituições públicas e, portanto, não era no fundo uma lógica de Estado integrado. Era muito uma lógica parcelar em que cada um vale por si.” (ECNAI3.1.a.).

Um destes entrevistados sublinha a importância de, nesse contexto de histórico de colaboração pouco expressiva, ter sido feito um trabalho negocial de evidenciar as vantagens para as instituições decorrentes do processo colaborativo a desenvolver com o CNAI.

“Acho que não havia (colaboração). Isso viu-se quando o CNAI abriu, que foi um trabalho que se foi fazendo aos poucos com muito tato. Sente-se que houve muito

trabalho político que não se vê, em termos de negociações entre as instituições, entre o xxxxxx, na altura, e os serviços públicos, para conquistar, digamos assim, as instituições e convencê-las de quão bom o projeto poderia ser e das vantagens que poderiam trazer.” (ECNAI2.1.a.).

É relevante que os entrevistados sinalizem as consequências dessa falta de colaboração entre as instituições, no quadro existente antes do CNAI, desde logo, com a angústia das próprias instituições, que não conseguiam dar resposta adequada às necessidades dos imigrantes que a elas recorriam.

“Isto era uma peregrinação. Já viu o que era... o xxxxxxxx tem vários departamentos, ir ali para xxxxx, xxxxx, para xxxx, isto a gente nunca mais resolvia os problemas. Depois é o jogo do empurra “ai não é comigo, é com a direção geral”, “ai não é com a geral é com a regional” e nunca mais se conseguia resolver nada.” (ECNAI7.1. a.).

“Eu tenho a experiência pré-CNAI em que tinham que ir a trezentos sítios ao mesmo tempo...” (ECNAI9.1. a.).

“Era toda uma cadência de problemas e de obstáculos que eles tinham de resolver, que uns dependiam dos outros e que eram muito difíceis de resolver...” (ECNAI15.1. f.).

“Não era claramente ainda positivo na medida em que havia, muitas vezes, um verdadeiro labirinto administrativo, burocrático, na ótica sobretudo do cliente, do imigrante e, portanto, havia alguma dispersão de recursos.” (ECNAI14.1. a.).

Este impacto negativo é particularmente sublinhado pelos entrevistados, nomeadamente os mediadores, que tiveram experiência pessoal ou de familiares enquanto imigrantes:

“(Experiência como imigrante antes do CNAI) O mais problemático foi o xxxx porque entre os tempos que eu cheguei e neste momento o xxxx mudou muito. Houve um salto muito bom. Mas tive dificuldade com a xxxx, na altura, a pessoa tinha que comunicar o contrato antes de poder ir fazer o visto, e isto também aguentar as filas, e eu já estava grávida na altura de 8 meses e ninguém me deu prioridade. A maior dificuldade foi essa para confrontar estas duas instituições.” (ECNAI12.1.a.).

“De facto havia muita separação de serviços e os imigrantes é que tinham que fazer no fundo o papel de mediar os serviços e sinalizar às vezes contradições (...).” (ECNAI3.1. d.).

Esta colaboração frágil “pré-CNAI”, e as disfunções daí decorrentes, abria também a porta, segundo um entrevistado, a abusos de quem explorava estas pessoas:

“O que havia antes era um verdadeiro labirinto administrativo em que muitas vezes os imigrantes eram vítimas de pessoas que faziam dinheiro com este tipo de procedimentos, em que eram enganados, em que nada era claro. De repente, temos um modelo em que, neste momento, o tempo de espera no CNAI para ser atendido são 16 minutos, para qualquer gabinete. Eu acho que isso tem benefícios muito grandes na ótica do cliente.” (ECNAI14.1. b.).

O histórico de colaboração rarefeita torna-se ainda mais evidente por contraste à experiência atual de colaboração no CNAI e alguns entrevistados sinalizam essa diferença.

“Antes a interação não era tão boa, até pelos atrasos que havia, acho que se nota que havia uma falta de comunicação e que se veio a alterar depois do CNAI ter aberto.” (ECNAI2.1.b.).

“Eu penso que se o CNAI não existisse acho que a relação era muito mais longínqua, muito mais distante, acho que o fato de o CNAI existir aproxima os ministérios, facilita a comunicação entre os vários ministérios.” (ECNAI5.1.a.).

“Antes de existir o CNAI, cada um tinha a sua - e até agora tem - independência, mas parecia que funcionava tudo diferente. A forma mesmo das pessoas serem atendidas e mesmo de serem... o confronto entre funcionário e o cliente do outro lado não tem nada a ver.” (ECNAI12.1.b.).

“Quando o CNAI começou a funcionar e o xxx foi para o CNAI, começaram a achar estranho não ter de chamar a polícia todos os dias, porque todos os dias no xxx havia confusões enormes por causa das filas que se formavam, e que grande parte das pessoas que chegavam lá às 3h e 4h da manhã nem sequer eram atendidas. Tinham que chamar a polícia por causa dos problemas.” (ECNAI15.1.e.).

Em síntese, segundo os entrevistados, o histórico de colaboração entre instituições neste domínio da integração de imigrantes era, no máximo, incipiente, resultando daí um impacto negativo, quer para a vida dos imigrantes, quer para a qualidade do serviço prestado pelas instituições públicas. Uma das razões para tal decorria da desconfiança interinstitucional e do desejo de “proteger” o seu poder. O contraste com a experiência colaborativa desenvolvida com o CNAI torna ainda mais evidente as consequências positivas da colaboração interinstitucional em comparação com a sua inexistência.

Fator II - CNAI visto como líder legítimo na comunidade

Os entrevistados são unânimes no reconhecimento que fazem do CNAI enquanto instituição de referência, liderando na resposta às necessidades dos imigrantes pela excelência, diversidade e eficácia dos serviços prestados.

“Acho que é uma instituição de referência. Pelos inúmeros serviços prestados, pela quantidade de gabinetes e de resposta que dá, acho que sim.” (ECNAI2.2.c.).

“É uma referência. Às vezes as pessoas quando encontram alguém, se tem dificuldades, perguntam “já foi ao CNAI?”, e algumas sim já sabem, já conhecem, já é um serviço que é referenciado. E acho que também ajudou o não ser só em Lisboa, mas também no Porto e em Faro. Contribuiu para alargar.” (ECNAI17.2.b.).

“A perceção que eu tenho é que as pessoas apreciam imenso o CNAI como estrutura, aquilo que as pessoas dizem é, “por que é que acabaram algumas lojas do cidadão para os portugueses?...” (ECNAI5.2.a.).

“As pessoas acham que o CNAI é uma entidade muito importante, que ganha o seu papel em cada pessoa, porque é muito importante ser uma entidade com poderes. Dar informação e ajudar. E não só, se calhar, no preenchimento dos papéis... o CNAI ajuda muito a resolver a vida das pessoas.” (ECNAI12.2.a.).

Este papel é particularmente importante no que se refere ao impacto positivo que tem na vida dos imigrantes e é sentido de uma forma direta e expressiva por todos os que dele beneficiam. Os entrevistados referem abundantemente o papel vital que a existência do CNAI tem para os imigrantes, salientado aspetos como a eficácia na resolução de problemas, a dignidade e respeito no acolhimento ou a existência de um ambiente seguro.

“(Imagem junto dos imigrantes) Gostam de cá vir, para já porque são bem tratados e saem daqui, mesmo perdendo aqui o dia às vezes, mas pelo menos saem com as coisas já “organizadinhas”, todas bem informadas.” (ECNAI11.2.a.).

“É raro o utente que entra aqui que não vai com a situação dele resolvida ou quase resolvida.” (ECNAI6.2.a.).

“As avaliações que foram sendo feitas, revelaram uma avaliação muito positiva por parte dos utentes que iam ao CNAI.” (ECNAI13.2.b.).

“A maior campanha era pôr os clientes do CNAI a falar eventualmente como é que era antes e depois este tipo de serviço que lhes é prestado, porque eu acho que por aí, até como argumento para as próprias entidades que lá estão, esse é o argumento mais importante...” (ECNAI14.2.d.).

“Um espaço onde o primeiro rosto de contacto são imigrantes...” (ECNAI14.2.e.).

“Nós temos um livro de reclamações e temos um livro de elogios, e todos os anos consecutivamente os elogios superam as queixas, eu creio que isto também é muito significativo de um bom serviço ao imigrante.” (ECNAI14.2.f.).

“Eu acho que há pessoas que só vêm ao xxxx porque o xxxxx está dentro do CNAI, porque estão protegidos e porque o nosso rosto é uma equipa diferente, não é aquela equipa clássica da pressão do... é diferente, é um posto muito sui generis...” (ECNAI1.2.a.).

“Eu acho que os imigrantes pensam bem do CNAI, pelo menos a maioria, até temos esse feedback. (...) A comunidade em geral - pessoas que não estejam ligadas à área - também acham interessantíssima a existência deste centro.” (ECNAI10.2.a.).

A dimensão de um serviço de “rosto humano” é outra das categorias sinalizadas pelos entrevistados o que, na sua perspetiva, dá ao CNAI um estatuto especial enquanto resposta pública ao acolhimento de imigrantes.

“Existe um contato muito direto e temos tempo para falar com o cidadão, depois porque as equipas se interessam sempre de falar, conhecer (...) Existe ali um elo de ligação muito forte, enquanto que em xxxxx em que existem quase 400 marcações diárias, eu não tenho tempo para falar.” (ECNAI1.2.b.).

“Por exemplo, nós no xxxxxxxx temos brinquedos para as crianças que ali estão connosco, porque precisamos que as crianças estejam ali para fazer as suas residências, precisamos de os ter ocupados com brincadeiras. Esses brinquedos vieram das pessoas que trabalham no xxxxx que trouxeram de casa para o serviço.” (ECNAI1.2.d.).

A essa dimensão humanista, soma-se também a referência à perceção de inovação que o CNAI transmite, captada quer pelos imigrantes que beneficiam do serviço, quer pelos funcionários das instituições presentes.

“Eu acho que os imigrantes começaram a perceber que havia qualquer coisa de novo na forma como eram tratados. Foi uma evolução enorme, não só no atendimento que era feito por imigrantes, através dos mediadores socioculturais vindos das comunidades, mas também porque a resposta que lhes era dada aos seus problemas era uma resposta completamente integrada e, portanto, no mesmo dia eles poderiam resolver toda a sua questão quando antes do CNAI demorariam meses a conseguir resolver.” (ECNAI15.2.d.).

“Foi visto com alguma curiosidade, era uma coisa tão nova que despertou a curiosidade. Provavelmente, alguns não acreditavam que aquilo fosse possível.

(...) Mas ao longo do tempo, eu acho que o CNAI se foi afirmando e foi mostrando que era possível fazer diferente, poupando em recursos, tornando as respostas muito mais eficazes, tornando a vida dos imigrantes muito mais facilitada. Isso era o grande objetivo da criação do CNAI. Aos poucos foi sendo possível construir uma relação verdadeira entre as instituições de cooperação.” (ECNAI15.2.a.).

Naturalmente, dado que se assume como uma plataforma de colaboração interinstitucional, vários entrevistados sublinham a “união”, a “integração” e o “diálogo” entre as instituições públicas como um dos traços organizacionais promovidos pelo CNAI. Um outro aspeto que surge referenciado é a existência de mediadores socioculturais e o seu contributo para a missão do CNAI.

“Acho que o CNAI veio unir as instituições públicas. Foi uma instituição que uniu e pôs em diálogo várias instituições, não só através do serviço CNAI mas também através do conselho consultivo, que acontecia ali. Começou a unir, por exemplo, os ministérios, que era uma coisa que não existia.” (ECNAI17.2.a.).

“Há aqui uma postura que reconhece o papel que esta lógica muito integrada, complementada com o papel fundamental dos mediadores, dá o valor acrescido ao serviço público. A maioria dos funcionários públicos que trabalham aqui, mas também os imigrantes, reconhecem que é diferente ter o apoio dos mediadores e ter um serviço em que têm na porta ao lado outra instituição que podem até esclarecer algumas situações, ou até alertar para mudanças que podem existir. Há aqui, de facto, um reconhecimento de que como esta resposta faz todo o sentido.” (ECNAI3.2.a.).

“Este modelo aproximou muitíssimo os cidadãos à Administração Pública, seja pelas parcerias com as Organizações da Sociedade Civil e que eles reconhecem e vêem que têm lá outros como eles, seja porque este modelo integrado facilitou e muito a relação entre as Instituições da Administração Pública e os imigrantes, e os imigrantes e as Instituições.” (ECNAI9.2.a.).

Este processo de reconhecimento do CNAI, na perspectiva de alguns entrevistados, não foi imediato. Foi necessário vencer desconfianças iniciais e mostrar resultados para assumir essa posição de referência.

“A comunidade rapidamente começou a sentir que aquilo era uma instituição que funcionava, e funcionava em função do serviço ao imigrante e esse foi um passo importantíssimo que foi sendo dado. Mas foi um caminho que foi sendo construído, não foi ao princípio... ao princípio havia muita desconfiança.” (ECNAI15.2.b.).

“O CNAI abriu em 2004... eu creio que o clima anterior era um bocado a expetativa do que seria (o CNAI). Havia algumas críticas, uma "loja para imigrantes", portanto, vai resultar aqui qualquer coisa um bocado "guetizante"..., mas por outro lado, acabou por provar a possibilidade de um trabalho conjunto, e a verdade é que, mesmo algumas das associações mais críticas, acabaram por colaborar também, concretamente na parte dos mediadores, dos vários gabinetes que se abriram.” (ECNAI16.2.a.).

Uma outra evidência do papel do CNAI como líder legítimo na comunidade é-lhe dado pelo reconhecimento nacional e internacional que os entrevistados referem como sendo relevante.

“Em termos internacionais, é conhecido como "one-stop-shop" e neste momento Portugal é muito procurado, portanto por delegações internacionais como pelos

técnicos da própria Comissão Europeia porque é um exemplo que está completamente reconhecido.” (ECNAI3.2.b).

“O feedback é que o CNAI é uma belíssima instituição porque nós recebemos pessoas encaminhadas do país inteiro e sempre com boas referências, portanto, é sinal que ele é conhecido e respeitado. E não só no país inteiro, porque eu trabalho via Skype com várias pessoas espalhadas no mundo. Portanto, nós também somos respeitados internacionalmente e somos uma instituição que trabalha bem. As nossas informações, as nossas respostas e os nossos resultados são credíveis.” (ECNAI7.2.a.).

“Relativamente às instituições, elas vêem como um estudo de caso claramente a replicar nacional e internacionalmente e isto é muito interessante. Não há semana em que nós não recebamos visitantes nacionais ou internacionais com esta ideia de perceber como é que fazemos esta lógica integrada.” (ECNAI14.2.b.).

“Nacionalmente começa a haver outras entidades que olham para este modelo também com muito interesse. Não na lógica do edifício em si, físico, mas muito na lógica da governação integrada, da capacidade de facto de gerar valor acrescido a partir daquilo que é no fundo o desenho coletivo de uma política pública.” (ECNAI14.2.c.).

Nas fragilidades identificadas pelos entrevistados, quanto à afirmação do CNAI como líder legítimo no acolhimento de imigrantes, são referenciados recorrentemente o desconhecimento por parte do público em geral, a falta de identidade corporativa e a confusão entre as “marcas” existentes.

“Acho que para a opinião pública ainda é... é surpreendente que, passados 10 anos, há muitas pessoas que não nos conhecem, não é?” (ECNAI8.2.a.).

“Continua-se a sentir que há pessoas que desconhecem o CNAI, que não sabem da sua existência e, às vezes, para nós ainda continua a ser um bocadinho estranho quando as pessoas nos dizem: “é a primeira vez, nunca tinha ouvido falar”.”
(ECNAI2.2.b.).

“O CNAI em si vai sendo reconhecido e era o “porta-aviões” do Alto-comissariado. Tinha uma porta aberta e, portanto, os cidadãos (imigrantes) iam lá. (...) Do cidadão (nacional) o Alto-comissariado não é assim tão conhecido.”
(ECNAI13.2.a.).

“Por incrível que seja ainda há muita gente que desconhece o CNAI, mesmo imigrantes desconhecem alguns dos serviços que existem cá dentro, mas genericamente penso que em termos da comunidade, conhecem, sabem da existência do CNAI... podem é não saber exatamente os serviços que presta.”
(ECNAI4.2.a.).

“Vê ainda com alguma difusão. Muitas vezes dizem que é para ir ao xxxxx, outros dizem que é para ir à Loja do Cidadão dos imigrantes, outros dizem..., pouca gente diz o “CNAI”, portanto, essa é uma marca que ainda não está muito vendida.”
(ECNAI14.2.a.).

Fator III - Clima político e social favorável

No que se refere ao clima político e social experimentado pelo CNAI, repercute-se nas respostas as oscilações decorrentes de doze anos de vida da instituição, sendo genericamente feita uma avaliação positiva. Ainda assim, não é de estranhar que se registem referências aparentemente contraditórias, mas compreensíveis por se referirem a períodos e contextos diferentes. Inicialmente, no momento fundacional, é referenciada

a coragem política dos decisores políticos de então e a determinação em avançar, ainda que com algumas resistências.

“Houve coragem política para lançar o CNAI, que era uma pedrada no charco. Não tenho a certeza que todas as forças políticas estivessem muito contentes com esta iniciativa, muito pela lógica das “quintas” e dos poderes. Acho que acabaram por perceber que o CNAI era uma verdadeira melhoria na qualidade do atendimento aos imigrantes, e nessa altura havia muitos imigrantes.” (ECNAI15.3.a.).

“Francamente favorável. O tema da imigração em Portugal estava no topo da agenda, mediática, política, quase todos os meses havia, foi o Durão Barroso, foi o Jorge Sampaio, toda a gente se interessava pelo fenómeno do CNAI, e isso era visível.” (ECNAI16.3.a.).

“O CNAI foi lançado em muito pouco tempo e foi preciso que o ministro da tutela assumisse responsabilidades de o lançar, não cumprindo exatamente todas as regras que estariam previstas pelas regras normais do funcionamento das instituições. Ele assumiu essa responsabilidade e foi possível lançar uma instituição desta envergadura, incluindo vários ministérios, ... e isso só um empenho político grande fez com que isto pudesse ser possível.” (ECNAI15.3. c.).

Num sentido oposto, como já foi referido anteriormente, um entrevistado regista a reação negativa inicial ao CNAI, por parte de algumas associações de imigrantes, baseada na acusação de segregação dos imigrantes:

“No princípio houve quem fosse contra, por uma questão de segregação. No fundo estamos a segregar e esta preocupação não é completamente descabida. Portanto, pode haver aqui uma preocupação de por que é que estamos a criar um serviço só

para imigrantes e por que é que eles não vão aos outros serviços? Eu creio que o CNAI provou que era uma preocupação infundada.” (ECNAI13.3.a.).

Outra voz, dando outra perspetiva da tensão inicial entre duas posições opostas - a que evidencia a resistência ao CNAI pelo risco de “guetização”, e a que mostra o entusiasmo pela resposta CNAI ao caos reinante no acolhimento de imigrantes - traz uma leitura sobre o clima social e político como sendo favorável:

“Eu acho que era favorável, porque eu acho que, por várias formas, muitas pessoas percebiam que o atendimento aos imigrantes não era um atendimento possível de ser mantido num país civilizado. Era um inferno, e eu acho que desde as instituições, que lidavam diretamente com os imigrantes, aos imigrantes propriamente ditos, e às instituições políticas, se criou um ambiente favorável.” (ECNAI15.3.d.).

Posteriormente, os entrevistados referem a alteração do clima político face ao CNAI, correlacionando-a com a crise económica e as alterações de ciclos políticos, mas sublinhando que, apesar disso, o CNAI se manteve.

“Acho que já foi mais favorável. Acho que mesmo em relação ao CNAI, este... nunca senti tanto que o CNAI pudesse estar um bocadinho posto em causa, nomeadamente porque é uma estrutura cara. (...) desde que temos este xxxxxxxxx sinto que por ele o CNAI não existia.” (ECNAI8.3.a.).

“É desafiante e tem sido mais desafiante em fase/tempo de crise de poucos recursos. O que tem feito com que, às vezes, traga uma maior complexidade.” (ECNAI9.3. a.).

“Nos últimos anos, em que senti uma maior pressão junto da Administração Pública, numa altura em que num contexto político se poderia ter, a dada altura,

acabado com a iniciativa em si e não se acabou. E, portanto, do ponto de vista político eu creio que dificilmente alguém dirá “acabe-se com isso”.” (ECNAI13.3.c.).

“A crise veio trazer aqui um handicap grande e depois as opções políticas de quem começa de novo - não estou a querer politizar como um partido, mas coincidiu começar uma pessoa de novo - quando não tem dinheiro e é claro que vai querer agarrar, vai cortar sem conhecer, porque é exigido, tem prazos e etc. e pode pôr em causa.” (ECNAI9.3.c.).

Uma outra alteração de contexto que é referida pelos entrevistados, na dinâmica social envolvente, relaciona-se com alteração do perfil migratório, com a redução da entrada de imigrantes e o aumento da saída de emigrantes.

“O clima continua muito favorável, mas neste momento começa-se a ter que se pensar numa nova resposta também face às mudanças que existem. E aí estamos outra vez em processo de negociação com outras instituições. Portanto eu diria que continua muito favorável, mas face ao contexto económico atual e social e também da diminuição da imigração, os desafios são um bocadinho diferentes.” (ECNAI3.3.a.).

“Acho que continua a haver bastante colaboração, apesar de ter havido grande diminuição da imigração e nesse âmbito os serviços, por exemplo, a xxxxxx diminui também muito o trabalho que faz, mesmo o xxxxxx apesar de ainda ter muito movimento, já não tem o que tinha.” (ECNAI4.3.a.).

“O tempo mostrou-nos que passámos por o período mais agudo da crise sem que o CNAI alguma vez tenha sido posto em causa. Agora também vamos sentido que, por estes dias, com a inversão do saldo migratório, que hoje em dia é negativo,

neste caso pendente para o lado dos emigrantes, começa a surgir muitas vezes uma pressão sobre os CNAI para novos públicos.” (ENCAI14.3.a.).

“Do ponto de vista social, há alguma pressão sobre os CNAI e sobre alguns CLAI também, para começarmos a responder também a outro perfil de migrantes: “Bom, mas porquê? Porquê que há para imigrantes uma loja destas, com todos estes serviços, e não há para emigrantes?” (ECNAI14.3. b.).

Ao longo de todo o período de vida do CNAI, segundo os entrevistados regista-se, crescentemente, um reconhecimento público, nacional e sobretudo internacional, que “protege” o projeto e é motivo de reforço interno:

“O CNAI é uma casa muito visitada, não é? Mesmo que eles não mostrem muito interesse são obrigados a tê-lo, porque somos uma imagem lá fora... e somos uma referência.” (ECNAI1.3.a.).

“(Clima internacional de avaliação positiva) Tem trazido à casa uma certa autoestima e alegria e principalmente tem trazido muitas visitas internacionais. Nós quase todas as semanas temos delegações de vários países a vir visitar e isso é muito bom. Eu acho que os próprios mediadores nesse aspeto quando vêem as visitas ficam muito contentes e muito orgulhosos.” (ECNAI9.3. d.).

“Os prémios que o ACIDI tem recebido internacionalmente têm validado o modelo e também têm feito com que os políticos acreditem que isto é realmente um modelo de sucesso. (...) Às vezes é muito mais difícil convencer cá dentro do que lá fora. Lá fora nós neste momento somos quase uns heróis onde quer que vá é: “Portugal, Portugal, Portugal”. Cá dentro, agora tem-se visto seja na reestruturação da Administração Pública, seja agora para a lei orgânica, o Secretário de Estado tem

passado muitas dificuldades para aprovar uma lei orgânica por ter dois ministérios a quererem extinguir-nos, agora.” (ECNAI9.2. e.).

“Acho que Portugal, através do CNAI foi em si mesmo exemplo em toda a Europa e não só, para o mundo inteiro... não há um CNAI assim como em Portugal.” (ECNAI12.2.a.).

“Eu creio que o CNAI tem um reconhecimento internacional muito grande e esse reconhecimento do CNAI creio que permitiu algum reconhecimento do próprio Alto-comissariado interna e externamente.” (ECNAI13.4.a.).

De alguma forma, a síntese possível da evolução do clima político e social face ao CNAI é expressa pela longevidade do projeto, que tem persistido para além das adversidades conjunturais:

“Subjetivamente acho que deve ser favorável senão nós não íamos ter mais gabinetes a funcionar brevemente, não é?... Socialmente é muito favorável. Somos bem aceites e somos bem vistos. Há uma receptividade muito boa da sociedade e da população que nós representamos.” (ECNAI7.3. a.).

“Acho que deve ser favorável, porque a própria estrutura, mudou de ACIDI para ACM, mas o serviço continua. Percebem que é importante existir este serviço.” (ECNAI17.3.a.).

Fator IV - Respeito mútuo, compreensão e confiança

Numa avaliação global das respostas dos entrevistados neste fator, surge como tendência relevante, o reconhecimento da existência de um clima de respeito mútuo, compreensão e confiança entre as instituições e entre os profissionais do CNAI, que é mesmo descrito por um deles como condição necessária para que o modelo funcione.

“Têm que confiar senão o modelo não funciona... há um histórico de trabalho conjunto, quer dizer: 11 anos a trabalharmos todos da mesma forma já há rotina, já há norma.” (ECNAI14.4.a.).

A maioria refere, pois, serem o respeito mútuo, a compreensão e a confiança, a regra, sinalizando, no entanto, haver exceções a essa regra, quer em relação a determinados momentos, quer em relação a dadas instituições.

“Apesar de tudo o saldo é muito positivo e existe uma ótima relação de confiança mútua e de respeito que tem de ser de vez em quando (re)definido e, de facto, nessas relações com as associações temos vindo a construir um caminho de participação.” (ECNAI9.4. b.).

“Acho que existe na maior parte esse respeito e essa confiança aqui. Evidentemente que existem sempre situações em que às vezes...” (ECNAI10.4.a.).

“...Tem dias, mas acho que há respeito, por cada um, pelas funções e atribuições de cada instituição (...) isto é assim gerido com “pinças”, não é?... para não ferir suscetibilidades. Mas a colaboração entre as instituições e o CNAI é boa.”

“Penso que será, pelo menos, uma relação cordata. Não sei se podemos dizer que há um respeito a 100%, não tenho essa noção, mas também não tenho uma noção negativa. Tenho uma visão mais positiva.” (ECNAI4.4. a.).

“(Respeito mútuo) ...há instituições e instituições, há linhas de apoio e há linhas de apoio, portanto, não é tudo da mesma maneira. Há temas que são mais delicados, situações que são mais delicadas e que são, às vezes, mais difíceis articular e concretizar.” (ECNAI3.4.b.).

Outros entrevistados são mais entusiastas e incondicionais na avaliação que fazem - e na relevância que dão - das relações de confiança e respeito que existem no CNAI:

“Eu penso que há respeito e confiança, pelo menos nós conseguimos fazer bastante bem o nosso trabalho e obtemos as informações que são precisas e tem havido sempre essa colaboração.” (ECNAI4.4.b.).

“Em termos de confiança rebenta a escala. (...). Eu acho que há mesmo muita confiança entre todas as estruturas e todos os parceiros que aqui estão, pois estamos todos a trabalhar para o mesmo objetivo.” (ECNAI3.4.a.).

“Eu acho que todas as instituições trabalham em elo. (...) ninguém pisa o espaço de ninguém. Toda a gente ajuda toda a gente.” (ECNAI1.4.a.).

“Como em todo o lado onde há muita gente, há sempre muita complicação. Todos nós sabemos isso. Que há mais respeito pelo trabalho de uns, do que pelo trabalho de outros, também isso é uma verdade. Mas no fundo, no fundo, as pessoas relacionam-se muito bem e quando há um problema, quer seja do próprio cliente, quer seja do colega, todos estão solidários e prontos para ajudar, esquecendo-se das “tricas” que podem aparecer no meio. Portanto relacionam-se muito bem.” (ECNAI7.4.a.).

Neste domínio das visões mais entusiastas, surge uma expressão interessante que sublinha a dimensão da “valorização” sentida nomeadamente pelos parceiros da sociedade civil (associações de imigrantes) na dinâmica fundacional do CNAI:

“(No início) as pessoas mais do que sentirem-se respeitadas, estavam a sentir-se - a maior parte das associações - valorizadas.” (ECNAI16.4.b.).

Na análise de conteúdo feita, considera-se relevante a referência à qualidade das relações pessoais/informais entre colegas como determinantes para a confiança e respeito mútuo:

“Acho que informalmente conseguimos estabelecer uma boa comunicação entre colegas de gabinetes e que depois se relaciona diretamente com a comunicação entre as próprias instituições.” (ECNAI2.4.a.).

“Há pessoas que a gente conhece melhor, com quem conversa mais, que tem mais confiança do que outras. Mas, fora isso, se eu tiver que ir a algum gabinete, eu sou sempre bem atendida.” (ECNAI6.4.b.).

Um dos entrevistados sublinha a importância da reciprocidade para o desenvolvimento destas relações de confiança, compreensão e respeito mútuo:

“Quando me dirijo a algum deles, que às vezes preciso, sou bem atendida, tal e qual como se forem ao meu gabinete eu também acho que são bem atendidos, pelo menos tentamos resolver o problema.” (ECNAI6.4.a.).

Alguns entrevistados sinalizam que estas relações não são instantâneas, nem espontâneas, mas resultam de um processo de construção que exige tempo e investimento pessoal.

“Havia um completo respeito mútuo, um profundo respeito mútuo... e que foi sendo construído...” (ECNAI15.4.c.).

“Esse foi um processo que foi sendo construído, como todas as relações, muito na base da construção de relação pessoal entre os responsáveis e as instituições presentes no CNAI. Esta cooperação institucional e pessoal entre as pessoas que estavam a dirigir as instituições foi algo que foi a base de sucesso do CNAI. Foi a “pedra de toque” que fez tornar o CNAI uma instituição de sucesso.” (ECNAI15.4.b.).

“Acho que transparece que há uma boa comunicação e que se foi conquistando ao longo dos anos uma confiança entre as pessoas, mas não só entre as pessoas, entre os serviços que são prestados por uns e outros.” (ECNAI2.4.b.).

É interessante verificar que nesta perspetiva de “processo” surgem posições distintas quanto ao ponto de partida, em que, por um lado, se destaca o início entusiástico, enquanto outro olhar sublinha, ao invés, a existência de alguma desconfiança no momento de partida:

“Na altura (2004) as instituições estavam ao rubro, não sei como é que está hoje... dá-me ideia de as coisas estarem muito mais esmorecidas. Sentia-se que um maravilhoso novo mundo se abria. O CNAI foi experiência concreta, da qual toda a gente se sentia parte.” (ECNAI16.4.a.).

“Ao princípio havia alguma desconfiança, porque não se conhecia, porque era toda uma resposta nova, e no final (para mim em 2005), havia um profundo respeito e cooperação e era um trabalho verdadeiramente de equipa.” (ECNAI15.4.a.).

Já do lado das críticas e limitações neste fator, identificaram-se três exemplos: a erosão do tempo, a quebra de confiança institucional por conflito e (de novo) a proteção da sua “quinta”:

“Eu acho que no início os gabinetes estavam mais interligados, hoje em dia parece que cada um trabalha para o seu gabinete. (...) O que eu sinto, que isto virou instituto público normal.” (ECNAI111.4.a.).

“...há pontos em que realmente se quebrou essa relação de confiança, concretamente com uma das associações que está em incumprimento e que depois complexifica muito porque tem a ver com as pessoas que estão aqui a trabalhar - e às vezes são várias pessoas da mesma associação. Tem tudo a ver com as relações de confiança.” (ECNAI9.4.a.).

“Há algumas reservas, acho que cada um defende um bocadinho o seu ministério.” (ECNAI5.4.a.).

Fator V - Presença de membros de vários setores/tipologias

A presença de várias instituições e gabinetes no CNAI é um facto reconhecido pelos entrevistados e por eles valorizado positivamente. Ainda que sejam identificadas faltas, a situação atual é, na opinião daqueles, próxima do ideal, sendo salientada a capacidade adaptativa do CNAI para adequação às necessidades sentidas pelos imigrantes.

“Estamos no ponto certo nesta altura. Há muita celeridade e muita agilidade nesta capacidade... umas vezes fechar gabinetes, porque deixaram de ser assim tão importantes, outras vezes abrir gabinetes novos. Nós estamos por estes dias a preparar pelo menos 4 novos gabinetes.” (ECNAI14.5.a.).

“Bastante diverso. Nunca vi nada mais, em Portugal, até hoje.” (ECNAI16.5.a.).

“Não diria que está completo o leque, mas acho que estamos bem apetrechados.” (ECNAI2.5.b.).

“Abrange a área da saúde, jurídico, reagrupamento familiar, ... as áreas principais acho que estão lá.” (ECNAI17.5.a.).

“No início estavam todos os que eram mais importantes e à medida que se foi sentindo necessidade de mais instituições e de mais respostas também foram sendo criadas e, portanto, houve essa capacidade de adaptar às necessidades.” (ECNAI15.5. a.).

“Eu acho que falta aqui as Finanças. O resto, ... acho que chega o que temos. Satisfaz perfeitamente. Porque temos aqui tudo. Quem pensou o CNAI pensou bem. Trouxe para cá a xxxxxx, a xxxxx, o xxxxxx, trouxe agora a xxxxxxxx, mais tarde veio a xxxxxxxxxx, portanto, lá está, vindo agora as Finanças acho que está completo. Temos também o empreendedorismo, embora seja um gabinete da casa faz parte

do emprego, portanto, está completo, acho que tocamos em todos os pontos que são essenciais na vida de qualquer utente.” (ECNAI7.5.c.).

Esta referência à falta sentida da presença do Ministério das Finanças no CNAI, referida neste último conjunto de citações, é repetida múltiplas vezes noutras vozes, com expressões que aqui se exemplificam:

“Eu acho que nós temos aqui uma falha que tem a ver com as Finanças. Muitas vezes eles preenchem a declaração de IRS numa forma aberrante que nem sequer é favorável ao imigrante e quando nós perguntamos “então porque é que não juntou aqui a mulher e o filho?” “Ah, porque disseram que não”.” (ECNAI1.5.a).

“Fazia falta termos um serviço de Finanças.” (ECNAI2.5.a).

“Eu acho que faziam cá falta mais e uma que faz cá falta era das Finanças.” (ECNAI5.5.a.).

“Sinto falta das Finanças porque um dos documentos que as pessoas têm que levar para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras tem a ver com a declaração do IRS e com declaração de não dívidas às Finanças.” (ECNAI8.5.b.).

“As Finanças seria útil.” (ECNAI10.5.a.).

“Faltava aqui as Finanças talvez...” (ECNAI11.5.a.).

“Sinto falta da presença das Finanças por exemplo, e atendendo à realidade atual, eu acho que faria sentido termos por exemplo o Ministério dos Negócios Estrangeiros também aqui representado.” (ECNAI3.4.b.).

É, no entanto, relevante que se concentre essencialmente neste caso as falhas identificadas (há também uma referência ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e adiante referiremos outras limitações menores) o que evidencia que, apesar de tudo, as lacunas são escassas. Entre elas são também identificadas, numa outra expressão muito menos

referida, as falhas de resposta à especificidade dos refugiados⁴⁵, da educação pré-escolar e da comunidade chinesa:

“(Falta)... uma área de apoio aos refugiados, porque os refugiados estão muito estanques em duas situações certas: ou vão ao SEF ou vão a um departamento fora daqui que os “regula”. Só que aqui dentro podia haver um espaço que explicasse o que é um asilo, o que é um refugiado.” (ECNAI1.5.b.).

“(...) o gabinete da educação precisava de maior resposta em termos de creches para as crianças, mas, neste momento, o gabinete de educação aqui no CNAI não consegue.” (ECNAI12.5.a.).

“Temos alguma dificuldade em ter aqui (como mediadores) membros da comunidade chinesa.” (ECNAI8.5.a.).

Importa acrescentar a esta constatação da diversidade de tipologias de organizações presentes, que é referida pelos entrevistados, a sua boa articulação e integração, ainda que reconhecendo pesos específicos diferentes aos vários gabinetes:

“É muito bom, porque nós articulamos muito bem uns com os outros. Desde o princípio, houve épocas melhores e outras menos boas, mas os mediadores acho que vestiram todos muito bem a camisola e os representantes dos diferentes ministérios também.” (ECNAI7.5.a.).

“Há uma resposta integrada ao cidadão imigrante. Quer dizer, se calhar em vez de eu estar a dizer uma coisa e depois estar a repetir a mesma coisa à Av. da Liberdade, depois vai repetir a mesma coisa à Av. da República a outro ministério, se calhar aqui eu já consigo falar - agarro no telefone ou vou lá pessoalmente - e

⁴⁵ Ainda no decurso dos trabalhos desta tese, já depois destas entrevistas, em julho de 2016, o ACM viu alargadas as suas competências para o acolhimento e integração de refugiados, via CNAI e CLAII.

falo com os colegas do outro gabinete, explico e enquadro a situação e acho que é muito mais fácil.” (ECNAI5.5.b.).

“Penso que há gabinetes que são mais fulcrais do que outros... mas todos são importantes e abarcam vários temas...” (ECNAI10.5.a.).

A cumprir esta função de agregação e de “charneira”, alguns entrevistados sinalizam a importância do Alto-comissariado, enquanto instituição de ligação e, por outro lado, dos mediadores, sobretudo ao nível interpessoal.

“O Alto-comissariado é uma entidade charneira, seja na articulação que faz com as outras entidades públicas, quer seja na ideia de que a solução deve partir também da sociedade civil e, portanto, no fundo, faz essa interação com as próprias associações.” (ECNAI13.5.b.).

“Se não acontecesse existirem estes mediadores, a parte privada estaria muito arredada daquilo que é a governação deste projeto.” (ECNAI13.5.a.).

A diversidade institucional existente, na perspetiva de dois entrevistados, é a expressão da intenção de resposta às necessidades dos imigrantes, potenciais beneficiários da presença dessas instituições para a resolução dos seus problemas.

“Eu ponho sempre isto na ótica do cliente, quer dizer, será tão melhor quando o cliente conseguir naquele mesmo espaço ter um conjunto de respostas o mais alargado possível. E sempre nesta perspetiva, antes de mais os serviços públicos, mas depois os gabinetes que podem complementar muitas vezes os espaços cinzentos que existem entre os serviços públicos.” (ECNAI14.5.b.).

“Eles trabalham todos em prol do cliente e é muito bom porque nós rapidamente ultrapassamos entre nós os problemas, as dificuldades e conseguimos encontrar a solução para a pessoa que está na nossa frente. Se não houvesse esses ministérios

todos aqui instalados era complicado... nós termos que andar ou pelo telefone ou por carta ou por mail a tentar resolver um problema que nunca mais tinha fim.” (ECNAI7.5.b.).

Uma outra expressão resultante da multiplicidade de instituições presentes é a consequente diversidade de culturas institucionais e profissionais.

“Estamos, por excelência, numa grande diversidade. Estamos a falar de pessoas, entre os trabalhadores, que têm diferentes origens, pessoas com diferentes áreas de saber a nível das habilitações profissionais, diferentes serviços, diferentes culturas institucionais, enquadrando também pessoas que não são da administração pública, mas estavam a trabalhar em conjunto, não sei outro serviço onde isto aconteça em Portugal.” (ECNAI13.5.c).

Fator VI - Membros vêm a colaboração como do seu próprio interesse

O interesse na presença no CNAI por parte das instituições e associações é reconhecido pelos entrevistados enquanto mais-valia na prestação do serviço destes parceiros.

“Acho que é do interesse (do Ministério) e que considera esta presença deste gabinete aqui no CNAI uma mais-valia.” (ECNAI5.6.a.).

“Eles (parceiros) reconhecem que eles próprios prestam melhor serviço estando neste modelo integrado.” (ECNAI9.6.b.).

“É mesmo do interesse da xxxxxx. Porque nós temos a xxxxxxxx que também tem postos de atendimento ao público, e embora não se possa recusar a atender o cidadão estrangeiro, sempre que aparece um cidadão estrangeiro eles encaminham-no para nós, para que sejamos nós a fazer a triagem e para que

sejamos nós a verificar os problemas que estão subjacentes e depois articularmos com eles, o que é de todo o interesse para o ministério.” (ECNAI7.6.a.).

“É um bom trabalho, uma boa experiência.” (ECNAI12.6.a.).

Considerando que as instituições não se servem a si próprias, mas aos cidadãos, surgem também, na perspetiva dos entrevistados, as vantagens para os imigrantes beneficiários entendidas como medida e expressão de vantagem para a própria instituição. Desde logo é referido, por comparação à situação anterior à existência do CNAI, a grande vantagem para os imigrantes resultante desta resposta, que permite às instituições prestar um serviço mais ajustado.

“Estão pelo interesse dos cidadãos.” (ECNAI12.6.a.).

“(Ao domingo à noite, antes do CNAI) Já lá estavam pessoas para serem atendidas segunda-feira de manhã, para conseguir uma senha...um coração doía ver aquilo, era doloroso ver aquilo.” (ECNAI11.6.b.).

“(Com o CNAI) Aquela sensação ficou mais leve porque conseguia-se atender a maior parte das pessoas. Demorava tempo também, mas acho que se saía daqui com uma sensação ... “eu ajudei montes de gente” e ali não dava, não dava mesmo! Não havia condições mesmo.” (ECNAI11.6.c.).

“Se não tivesse havido alguns resultados positivos as pessoas desconfiariam, não é? Eu acho que a rapidez com que se resolviam problemas, que antes demorariam se calhar meses, eram dados essenciais para se perceber que aquilo era uma aposta que valia a pena e, portanto, que valia a pena confiar e trabalhar para este fim.” (ECNAI15.6.c.).

“Acabam por saber lidar melhor com esse tipo de população do que noutros sítios fora daqui, sem dúvida. (...) também sentem que é útil, sim.” (ECNAI4.6.a.).

De uma forma mais específica, alguns entrevistados associam essas vantagens aos benefícios decorrentes de aspetos do modelo organizacional do CNAI, designadamente da existência de serviços de acolhimento e triagem, bem como do apoio na tradução, que constituem uma vantagem para todas as instituições presentes.

“O xxxxxxxxxxxx ganha muito com a triagem, a meu ver. Há imensa gente que não tem todos os documentos e são remarcadas, o que evita que se perca tempo. Acho que há um rentabilizar do serviço, portanto, o xxxxxxxxxxxx beneficia claramente. Em relação à xxxxxxxx e à xxxxxxxx também têm aqui um público muito específico, continua a vir todos os dias e a esgotar as senhas. Penso que são postos que têm todo o interesse em cá estar.” (ECNAI2.6.a.).

“Uma das coisas que acho sempre que é o “coração” desde serviço é o Gabinete de Apoio e Triagem, e que torna a vida dos funcionários públicos que estão aqui um “mar de rosas” porque quando um imigrante recebe a senha para estar efetivamente no xxxxxxxx, ou para estar na xxxxxxxx, ou para estar no xxxxxxxxxxxx, portanto na xxxxxxxx já tem o processo todo tratado, portanto não chega ali com documento mal preenchido ou com falta de declarações, nada. Está tudo organizado. Está tudo orientado. Chega só a pessoa que já está no fim de todo esse processo e, portanto, não há como não considerar isso muito positivo.” (ECNAI3.6.b.).

“Eu acho que eles reconhecem que, de facto, há aqui qualquer coisa que os ajuda a também prestar um bom serviço. Também têm uma série de recursos que nós (CNAI) damos, como as traduções, a possibilidade de ter alguém que traduz. E, portanto, na abordagem com esta população estrangeira eles reconhecem que é

também uma mais-valia estarem aqui. Precisam também dos nossos serviços (CNAI).” (ECNAI9.6.a.).

“Representou (uma vantagem). Tirou muita confusão ao atendimento que se tinha e que reclamavam sempre. (...). Aquilo era muita gente, demorava-se muito tempo a dar resposta às pessoas, a tratar dos casos. Aqui não, aqui é diferente. Diminuiu bastante e a ajuda do CNAI é estrondosa para o nosso serviço, em termos de mediador que agora ficou a fazer os nossos registos.” (ECNAI11.6.a.).

“Além do mais, havia o serviço de atendimento e triagem que era um serviço logo de front-office do CNAI que, no fundo, só mandava para os serviços competentes as pessoas que já tinham toda a documentação completa e, portanto, aí reduzia muito o n.º de atendimentos que eles tinham de fazer. Os atendimentos que tinham de fazer já eram só os atendimentos que tinham tudo completo.” (ECNAI15.6.e.).

Uma outra dimensão operacional percecionada como vantagem é a proximidade física entre instituições e os consequentes benefícios em termos de eficácia e eficiência no atendimento.

“Quase diariamente chegava uma questão grave ou complicada ao xxxxxxx que tinha que ter, na altura, informação da xxxxxx ou do xxxx e era a porta ao lado. O xxxxxxx, ia à porta ao lado, consultava, falava, conversava com a responsável do xxxxx ou da xxxxx e nesse mesmo momento era resolvida a situação. Portanto, eram ali dirimidos problemas que, no tempo anterior ao CNAI, demorariam muito tempo.” (ECNAI15.6.d.).

A existência de um elevado nível de autonomia na intervenção de cada instituição pública presente no CNAI é sinalizada como um outro aspeto positivo para que estas vejam como é vantajoso aí estarem.

“O facto de não haver uma pressão direta sobre os mesmos, ou seja, a coordenação do CNAI não anda diariamente a perguntar ‘o que está a fazer?’, ‘quantas pessoas atenderam?’ é positivo. Cada um gere (a sua intervenção), são muito autónomos, portanto isso faz com que gostem muito de estar aqui.” (ECNAI8.6.b.).

As várias dimensões da avaliação evidenciam também, segundo alguns entrevistados, o interesse para as próprias instituições na presença no CNAI, sendo referidos exemplos como as notas elevadas obtidas, o menor número de reclamações e a satisfação dos próprios funcionários.

“Eu acho que é reconhecido - os próprios organismos reconhecem - que as avaliações que fazem aos seus serviços, têm aqui notas sempre muito elevadas. Raramente têm reclamações e nos outros serviços têm.” (ECNAI9.6.d.).

“Eu acho que gostam todas (as instituições) muito de estar aqui. As pessoas que aqui estão, gostam muito de estar aqui e as próprias avaliações também disseram que as pessoas se sentem bem aqui.” (ECNAI8.6.a.).

Para além da presença de diferentes ministérios, é sublinhado pelos entrevistados o interesse específico no CNAI de instituições como o Alto-comissariado para as Migrações ou das associações da sociedade civil parceiras do projeto.

“Enquanto entidade que faz aqui a ponte entre todas as outras instituições, acho que para o ACM também é muito importante.” (ECNAI2.6.b.).

“As associações - muitas delas - reconhecem que é uma mais-valia, outras vêem apenas como uma forma de poderem ter cem euros por mês por cada pessoa que cá tem e, portanto, desvirtuam um bocadinho o processo.” (ECNAI9.6.c.).

Em linha com outras referências anteriores, este processo de reconhecimento de vantagens e, conseqüentemente, a expressão de interesse das instituições em estar no

CNAI, não foi imediato. Nalguns casos gerou - e continua a gerar - mesmo, segundo a perspetiva de um entrevistado, alguma surpresa a presença da sua instituição no CNAI. Necessitou, em muitos casos, de ser experimentado e, perante as evidências dos benefícios, permitiu evoluir de uma posição inicial mais cética para uma adesão mais convicta, naturalmente que com experiências individuais e institucionais diferentes.

“No início não viam tanto e já passaram alguns funcionários públicos que também não legitimavam ou não percecionavam essa importância. Mas depois de passarem por aqui percebem qualitativamente quanto o seu serviço se torna mais fácil ou se torna melhorado.” (ECNAI3.6.a.).

“Nós até fomos um bocado pioneiros disto tudo. Para nós, quando fomos para lá, foi assim um choque... “mas vamos agora para uma entidade que não tem nada a ver connosco?”, mas depois viemos nós, depois abriram mais espaços...” (ECNAI6.6.a.).

“Com o passar do tempo, todos percebiam as grandes vantagens de estar ali, e vantagens mesmo para cada um dos seus serviços. Era vantajoso estar ali e, portanto, eu acho que isso foi fazendo cair as dúvidas que no início existiam e fazendo acreditar que era algo que valia mesmo a pena.” (ECNAI15.6.b.).

“No meu ponto de vista é do seu próprio interesse, facilita. Agora se eles sentem assim, isso depende muito da pessoa que põem lá. Tem de ser uma pessoa com sensibilidade, se não vai achar que é um frete.” (ECNAI17.7.a.).

“É giro porque quando há visitas oficiais aqui, o que mais estranham é ver a minha casa xxxxxxxx aqui dentro, “o quê que faz uma xxxxxxxxxxxx aqui dentro?”. O objetivo é dizer: “estamos aqui na paz, mas venham, que é para a gente ajudar”.” (ECNAI1.6.a.).

Identifica-se também, entre as respostas de entrevistados, a referência à tensão entre vantagens e desvantagens ponderadas por cada instituição na adesão ao CNAI, pois reconhecem haver, por um lado, um preço a pagar na redução da hegemonia de algumas delas, na partilha de poder ou limitação à concorrência direta e, por outro, as inúmeras vantagens já descritas.

“Acho que há o interesse por parte das entidades, algumas dentro deste distanciamento, e, portanto, no fundo também terem que fazer valer aqui a sua posição e independência. Isto é válido para as instituições públicas que, no fundo, sentem espaço roubado por esta lógica conjunta, e retirar aqui alguma hegemonia a quem tinha o território já mais garantido e com poder mais consolidado. Mas também do ponto de vista das entidades privadas que podem sentir aqui o equilíbrio entre aquilo que é fazerem parceria e perceberem que em conjunto conseguem mais e, por outro lado, aquilo que a normal concorrência entre si, seja por financiamento, seja por aparecerem como ator principal no terreno.” (ECNAI13.6.b.).

“Vêem como sendo do seu próprio interesse, embora depois haja sempre o seu próprio interesse particular. É um equilíbrio que temos de estar sempre a relembrar, a clarificar, tentando demonstrar que este modelo é mais eficaz, que é mais eficiente, que perderiam se saíssem daqui... isso temos que estar sempre a relembrar, porque há sempre essa tensão.” (ECNAI14.6.a.).

“Todos os que chegaram tinham de ceder algum do seu poder e, rapidamente, todos perceberam que valia a pena ceder algum do seu poder para um fim maior, e por um objetivo maior. Rapidamente, as instituições que estavam, percebiam a

vantagem de estarem a cooperar entre si para uma resposta mais eficaz e mais eficiente.” (ECNAI15.6.e.).

Fator VII - Capacidade de estabelecer compromissos

Segundo os entrevistados, a necessidade de estabelecer compromissos é um traço da atividade diária do CNAI, o que implica uma elevada capacidade de negociação e um ambiente de confiança e respeito, como foi referido num fator anterior.

“Acho que há uma negociação que se faz todos os dias, que são compromissos que se vão assumindo em períodos mais significativos do que outros.” (ECNAI2.7.a.).

“Havia muita capacidade de negociação e foi criado ali um ambiente de confiança. É mesmo de confiança e amizade.” (ECNAI15.7.a.).

“Acho que o respeito é facilitador destes compromissos que, por vezes, são precisos, porque nem tudo são rosas como se costuma dizer, ..., portanto nem sempre é tudo fácil. Às vezes é preciso sentarmo-nos e dizer “vamos lá ver como é que vamos resolver...”. ” (ECNAI5.7.a.).

A necessidade de compromisso surge correlacionada com a flexibilidade necessária para o funcionamento do CNAI e é estimulada pelo foco na resolução de problemas concretos dos beneficiários.

“Eu acho que é fácil. Quem vem para esta casa, seja a entidade que for, não pode ser rígido, não é esse o objetivo.” (ECNAI1.7.a.).

“Eles conseguem aceitar, respeitar, estabelecer para resolução do problema de um terceiro, que é o seu utente.” (ECNAI7.7.b.).

“Conseguiu-se criar, naqueles anos no CNAI, um ambiente de cooperação institucional que servia verdadeiramente o interesse dos imigrantes que nos

procuravam. E também esta cooperação alertava para problemas que pudessem estar a surgir e aí, em conjunto, também resolviam rapidamente questões mais complicadas.” (ECNAI15.7.b.).

A expressão concreta do compromisso, segundo os entrevistados, é mediada pelas relações interpessoais e, em grande medida, delas depende. Tem, por isso, uma forte componente da construção “da base para o topo”, de reciprocidade e de proximidade. Quando essas relações interpessoais são ou estão mais distantes, a capacidade de estabelecer compromissos torna-se mais difícil.

“(Estabelecimento de compromissos) Uma (dimensão) muito prática e executiva, diária, que é muito “de baixo para cima”, ou seja, desde logo nas pessoas que representam esses serviços, porque esses serviços acabam por ser pessoas que estão ali e que têm as suas idiossincrasias, que têm os seus dias melhores e piores, portanto, há ali uma gestão quotidiana feita da nossa parte para que de facto haja uma boa e sã convivência.” (ECNAI14.7.a.).

“Eu acho que é boa porque, lá está, se eu precisar de ir a outro gabinete por algum motivo, eu acho que há sempre uma relação que dá para fazer, não há obstáculos a colocar, não há problemas...” (ECNAI6.7.a.).

“Os funcionários do xxxx vão à xxxx, precisam disto ou de obter uma informação, facilmente é dado, nunca há entraves, sem problemas... A noção que eu tenho é que se entendem bem.” (ECNAI.7.a.).

“Hoje em dia, as pessoas que cá trabalham das instituições sinto que são um bocadinho distantes desta temática. Então fica difícil de perceber às vezes o nosso pedido de ajuda, não percebem bem o porquê da urgência, o porquê do pedido e, às vezes, as coisas não correm lá muito bem.” (ECNAI11.7.a.).

Numa perspetiva complementar à dinâmica da construção de compromissos “da base para o topo”, um dos entrevistados sublinha a igual relevância de construí-los do “topo para a base”, com o envolvimento dos decisores de cada uma das instituições presentes no CNAI. Para esse movimento, surge como contexto favorável o facto do CNAI ter tutela de um organismo - atualmente ACM - que está no centro do governo, no caso, na Presidência do Conselho de Ministros.

“O lado “de cima para baixo”, que é muito importante, é feito estrategicamente, com os planos estratégicos, como hoje está precisamente a ser aprovado até 2020, e que isso nos vai dando depois lastro para agir segundo esses planos.” (ECNAI14.7.b.).

“(O ACM estar na Presidência do Conselho de Ministros) Isso facilita muito porque não estamos a dizer que nós temos mais poder que as outras instituições. Mas, de facto, a nossa missão é este papel de ser quase aquela instituição “guarda-chuva” que agrega toda a gente e estabelece as pontes. E, portanto, isso facilita os compromissos que são estabelecidos porque à partida aquela pergunta de, ‘mas vocês estão a entrar no meu terreno?’ não se coloca porque cada um mantém a sua autonomia. Estamos a estabelecer um compromisso comum que se quer homogéneo e que se quer coerente.” (ECNAI3.7.a.).

Em ambas as dinâmicas - “topo para a base” e “base para o topo” - a cultura organizacional e, em especial, a liderança são relevantes. De igual forma, a dimensão do “tempo” e do “ritmo” de cada instituição surgem também como essenciais a ter em consideração.

“Creio que as pessoas que foram estando, sempre tiveram essa facilidade de maior aproximação. Vinham da sociedade civil e, portanto, com uma grande proximidade

a um trabalho conjunto e um trabalho articulado. Já conheciam as outras entidades e, portanto, isso permitiu também fazer essa ponte com maior facilidade. Todas elas, muito numa lógica também de criar compromisso e não obstáculos e barreiras a esse compromisso.” (ECNAI13.6.a.).

Numa outra dimensão, e sinalizando também dificuldades, é transversal ao longo das entrevistas a preocupação com as dificuldades atuais de relação com algumas associações parceiras do CNAI e a situação laboral dos mediadores que, segundo alguns entrevistados, fragilizam a capacidade de estabelecer compromissos.

“Com a Administração Pública não há qualquer problema. Tem-se conseguido tudo, mesmo ajustamentos, estão muito disponíveis para isso. (...) Das Associações como digo a maioria sim, mas há umas quantas que... enfim, não está a correr tão bem.” (ECNAI9.7.a.).

“Penso que não existe nível elevado de conflitos. Não, não existe. Existe um certo mau estar, de certa forma, de alguns mediadores relativamente à questão do vínculo, do salário,...” (ECNAI10.7.a.).

“Esses compromissos têm sempre tensões... e esses compromissos foram-se encontrando, houve momentos mais difíceis, com as próprias associações, os apoios, isto no fundo foi tendo os seus avanços e reveses, mesmo a articulação com as diversas entidades..., mas sempre positiva.” (ECNAI13.6.b.).

Fator VIII - Membros partilham a participação no processo e nos resultados

A análise de conteúdo nas respostas obtidas a este fator denota, pela primeira vez nesta sequência de fatores colaborativos Wilder, uma alteração de tom, que deixa de ser taxativamente o de uma avaliação positiva e passa a ser mais negativo. São apontadas

limitações, por exemplo, que decorrem do foco excessivo de cada gabinete/instituição em si próprio, perdendo a noção do conjunto e refletindo uma baixa participação no todo.

“Faz lembrar um bocadinho aquele conto do Kafka dum indivíduo que passou uma vida inteira a fazer uma parede. Colocava todos os dias um tijolo em cima de outro e fez aquilo a vida toda. Morreu e nunca chegou a perceber que era a grande muralha da China que estava a construir. Às vezes, o problema ali é esse, as pessoas estão a assentar os seus tijolos e se não percebem que estão a construir a grande muralha da China e que a grande muralha da China é de todos e foi o resultado do esforço de cada um, torna-se fastidioso colocar tijolos todos os dias... é um bocadinho esta ideia de conjunto que é importante também os parceiros perceberem que o que estão ali a fazer.” (ECNAI14.8.c.).

“Há departamentos que não conheço, (...) estou muito no meu gabinete porque tenho a felicidade de toda a gente se dirigir a mim, todos os departamentos vão falar comigo, e eu não tenho muito o hábito de saltar..., portanto, se calhar há departamentos que me vão passar ao lado... eu acho que todos nós temos de nos sentir responsáveis pela casa.” (ECNAI1.8.a.).

“Eu tenho a sensação que há instituições públicas que participam muito pouco e que simplesmente tem aqui uma delegação e funcionam um bocadinho no seu casulo, mas depois temos os serviços de apoio que têm exatamente essa filosofia de articularem e, portanto, funcionarem muito em equipa alargada.” (ECNAI3.8.a.).

“Eu acho que apesar de pensar no geral, eu acabo por estar muito concentrada naquilo que é o meu trabalho. Mas claro que trabalhamos em conjunto, temos objetivos em comum.” (ECNAI10.8.a.).

“Já se sentiram mais. Eu acho que existem pessoas em muitos gabinetes que isto é um posto de trabalho, não é vestir a camisola.” (ECNAI7.8.a.).

Esta dinâmica reflete-se também na tensão entre foco nos resultados individuais e nos resultados do CNAI no seu todo.

“Acho que a primeira reação ou instinto é olhar, cada um, para os seus resultados, mas perceberem que dos seus resultados também resultou o trabalho do próprio CNAI, o impacto que o CNAI terá.” (ECNAI2.8.a.).

“Sentem, porque nós temos as estatísticas dos atendimentos... porque lá está, eu acho que é um mérito, neste caso, que o próprio CNAI tem: o de fazer bastantes atendimentos.” (ECNAI6.8.a.).

Finalmente, como expressão destas dificuldades - mas simultaneamente deste potencial - surge a questão identitária, em que se coloca o desafio da dupla pertença: à instituição de origem e ao CNAI.

“Acho que os funcionários para além de serem funcionários das próprias instituições, até porque se vão criando relações entre todos, acho que se identificam com o CNAI. Vão percebendo que trabalhamos todos para o mesmo, depois vamos tendo os nossos encontros casuais, ou no almoço ou nos momentos de lazer, e as pessoas unem-se e acho que se reflete de forma positiva.” (ECNAI2.8.b.).

“Se calhar não há bem este espírito de inclusão, digamos assim, não é, este espírito de...o CNAI num todo, depende de cada um de nós. Se calhar, às vezes, este sentimento fica um bocadinho para trás.” (ECNAI5.8.a.).

Para promover um sentido de participação no processo e nos resultados, os entrevistados referem várias abordagens usadas no CNAI, quer ao nível de reuniões regulares, quer

estratégias de partilha de informação sobre mudanças relevantes, ou até mesmo momentos de convívio informal e de celebração anual (uma Convenção), sendo que é referido um decréscimo na frequência da utilização dessas ferramentas.

“Cada vez que temos questões grandes ou que alterem um bocadinho a vida do CNAI, fazemos reuniões, partilhamos com eles, como a mudança de horário, adaptação de horário, abertura de gabinetes... Esse tipo de coisas nós conversamos com eles, o que é que eles acham, o que é que eles não acham. Eles participam, mas pouco.” (ECNAI9.8.c.).

“De três em três meses fazemos uma reunião onde falamos da casa, se está a correr bem, se está a correr mal, e com o quê que nos comprometemos. Tentamos que as pessoas sintam que todas participam para a avaliação do ACIDI.” (ECNAI9.8.d.).

“(Importância da convenção) Porque nem que fosse pelo menos uma vez por ano, nós estávamos todos, os parceiros, partilhávamos os resultados, partilhávamos os planos, e isso efetivamente desde 2010 perdeu-se. Vamos recuperar este ano, porque acredito que é muito importante para isto, para esta visão, para esta partilha, para esta construção coletiva.” (ECNAI14.8.b.).

“Havia umas reuniões periódicas, não muito frequentes, e era muito pelo contacto informal que as coisas aconteciam mais, mais do que por grandes reuniões de debate e de participação.” (ECNAI15.8.b.).

“Penso que já se sentiram mais, para ser totalmente franco. Havia um momento muito importante anual que era a convenção. A última foi em 2010, (...) muita gente se queixava disso, incluindo colaboradores que não têm vínculo ao ACM, que se perdeu um bocadinho a visão de conjunto.” (ECNAI14.8.a.).

Ainda no registo das dificuldades no processo de participação, é sinalizado o impacto negativo da mudança constante de pessoas nas instituições e, dessa forma, a necessidade de estar sempre a reconstruir relações que são a condição prévia para que a participação se expresse.

“Também se percebe que a história se faz muito na relação com as pessoas e que quando mudam as pessoas pode mudar tudo.” (ECNAI9.8.a.).

Como última dificuldade sinalizada, surge, de novo, a questão da relação com algumas associações parceiras, relacionada com as questões laborais dos mediadores, como obstáculo à participação plena.

“Depende muito, como em tudo, mas depende muito das associações, ou seja, temos Associações de facto participativas, que são construtivas na sua abordagem, que têm uma relação de parceiros. Porque tem sido um grande desafio e do ponto de vista laboral têm-nos trazido algumas dificuldades. A relação laboral é difícil, porque a entidade patronal não somos nós. Mas, na prática, é o ACIDI que vai dando as orientações e quando corre bem, corre muito bem e quando corre mal, acaba por ir para tribunal. Querem dizer que o ACIDI é que é o patrão e isso traz aqui uma série de confusões.” (ECNAI9.8.b.).

Enunciadas algumas das dificuldades identificadas pelos entrevistados, no domínio da participação no processo e nos resultados, importa também trazer vozes mais otimistas que sublinham, por exemplo, a ambição do modelo considerado único no setor público, o carácter experimental, útil para outros organismos públicos ou ainda a memória do entusiasmo inicial e do reconhecimento público e político, partilhado por todas as instituições participantes.

“O Alto-comissariado consegue aquilo que as outras entidades não conseguem, que é fazer um plano com as diferentes entidades a participar. Foi fácil? Não. Teve dificuldades? Sim.” (ECNAI13.8.a.).

“Noto, apesar de tudo, que houve sempre uma reflexão, uma dinâmica, uma atitude de pró-atividade e de comunicação e de respeito com os vários participantes.” (ECNAI16.8.a.).

“(No início) participavam muito e sentiam-se muito responsáveis pelos resultados, e não podia ser de outra maneira, porque de facto aquilo era mesmo uma construção partilhada de responsabilidades e de resultados.” (ECNAI15.8.a.).

“Os CNAI foram um bom laboratório para a colaboração das associações com o Estado. Abriu campo para um diálogo mais intenso entre uma organização pública, as associações de imigrantes e ONG de imigrantes.” (ECNAI16.8.b.).

“O CNAI foi escolhido como boa prática pela União Europeia e eu acho que as pessoas sentiram orgulho nisso. As instituições sentiram orgulho nisso.” (ECNAI15.8.d.).

“Tivemos imensas visitas oficiais do Primeiro Ministro, do Presidente da República, vários ministros, porque de facto o CNAI suscitava muita curiosidade, e era sempre dado um enorme destaque às instituições e aos seus responsáveis como construtores daquela casa, que era uma casa de uma verdadeira parceira. Aí era dada muita importância a cada uma das instituições. (...) eu acho que também por aí as instituições se apercebiam da sua importância e do seu valor.” (ECNAI15.8.c.).

Fator IX - Participação multinível

A evidência de participação multinível é sublinhada por alguns entrevistados, com maior conhecimento desta dinâmica⁴⁶, que a situam e lhe atribuem relevância, quer no momento atual, quer na fundação do CNAI.

“Eu diria que sim, que as coordenações, mesmo ao nível interministerial, estão perfeitamente cientes do que aqui se faz. Há essa concertação estratégica que ainda foi estreitada agora, por exemplo, com o xxxxxx e com a própria xxxxxx. Criámos aqui de facto uma triangulação ainda mais estreita e estamos completamente alinhados.” (ECNAI14.9.a.).

“Eu acho que os serviços estavam todos muito atentos ao que se estava ali a fazer no CNAI e sentiam que era um serviço que se tinha que ter atenção e no qual se devia investir.” (ECNAI15.9.a.).

“Todos estiveram conscientes daquilo que estava a acontecer, teve que haver intervenção de alto nível até para o projeto andar. As associações vinham e vinham os presidentes quando era necessário falar de questões mais fortes, ia-se às delegações, portanto, eu acho que isso aconteceu.” (ECNAI13.9.a.).

A essa participação multinível é atribuída a responsabilidade para provocar mudança, sendo sugerido pelos entrevistados que existe uma dinâmica de comunicação bidirecional - ascendente e descendente - nas cadeias hierárquicas das instituições presentes no CNAI que confirma a participação multinível.

⁴⁶ As respostas a este fator estão muito condicionadas pelo nível de conhecimento dos entrevistados sobre as interações multinível, sendo que alguns deles têm baixo ou nulo conhecimento dessas interações, como é referido por um dos entrevistados: “Não tenho muito essa perceção.” (ECNAI14.9.a.).

“Acho que sim. Aliás, eu acho que, às vezes, as mudanças são muito de “cima para baixo”.” (ECNAI3.9.a.).

“O CNAI acaba por ser quase um laboratório social. Perante a constatação “olha isto não está a funcionar” é logo sinalizado que há uma lacuna nalguma questão que tem que se mudar e, portanto, acaba por vir também de baixo para cima. Eu acho que há aqui muita articulação e muitos sentidos biunívocos no funcionamento.” (ECNAI3.9.b.).

“Havia um trabalho grande de liderança no ACIME que os ia envolvendo e os ia mantendo informados, mas acho que também percebiam o feedback que vinha dos seus dirigentes no CNAI e que os fazia ter atenção ao que se estava ali a passar nomeadamente, perante os resultados que estavam a ser alcançados.” (ECNAI15.9.b.).

Em velocidade de cruzeiro, esta participação dos níveis hierárquicos superiores está associada à necessidade de resolver problemas. Quando estes não existem, o contacto multinível é mais residual. No entanto, na perspetiva de um entrevistado, esse distanciamento, ainda que pontual, pode significar alguma indiferença face à especificidade do CNAI.

“Quando não há problemas tudo flui e acho que não participam tanto.” (ECNAI8.9.a.).

“Acho que atualmente não há muito (participação multinível), mas não é necessariamente mau sinal (...). Se há algum problema grave vai ao topo.” (ECNAI9.9.a.).

“Qualquer coisa que se passe aqui o próprio CNAI comunica e, se houver disponibilidade, elas (chefias) vêm para reuniões.” (ECNAI6.9.a.).

“Ele (chefia) diz-me que fica completamente descansado, até se esquece que o CNAI existe porque nós não lhe damos problemas, nós só lhe trazemos as soluções. Mas tudo passa por ele, porque faço questão que assim seja. Vem cá quando lhe telefono e peço para vir porque acho que ele deve marcar presença porque tem aqui um gabinete, ele vem com muito gosto, mas diz que está tranquilo.” (ECNAI7.9.a.).

“Acho que no fundo para muitos (chefias) estar aqui ou estar noutra sítio era um pouco indiferente.” (ECNAI8.9.b.).

Naturalmente, esta participação multinível revela as limitações já indicadas e nem sempre funciona, ainda que esteja ancorada num compromisso formal.

“Acho que há compromissos... e que se exigem superiormente que esses compromissos sejam cumpridos. Acho que na prática nem sempre funciona.” (ECNAI2.9.a.).

Fator X - Flexibilidade

No fator referente à flexibilidade, observa-se um largo consenso sobre a existência de uma grande flexibilidade no CNAI, associada à capacidade de responder às necessidades. Isso torna-se mais fácil dada a diversidade de instituições e de perfis que o constituem.

“Eu acho que a flexibilidade é essencial, e como está ligada a uma grande capacidade de ouvir, leva a dar respostas que obrigam a alterar o que já estava destinado. A flexibilidade aqui é essencial.” (ECNAI15.10.c.).

“Acho que é flexível. Acho que se adapta à realidade, ouvem, dialogam...” (ECNAI17.10.a.).

“O CNAI é flexível em tudo, adapta-se perfeitamente, tem muito “jogo de cintura” ...a realidade obriga-os a ser flexíveis com as situações.” (ECNAI7.10.a.)

“Muitos ajustes que vão sendo feitos e alterações: nos horários, na constituição dos gabinetes... Diria que é uma instituição muito dinâmica e flexível.” (ECNAI2.10.b.).

“(Ser flexível) Conseguir. Perfeitamente. Até porque nós somos uma mescla de personalidades, etnias e cores, como eu costumo dizer, e tudo isso nos ajuda a adaptar à situação que está a chegar. Quase todos nós temos experiências de imigração, não sendo direta, de familiares, amigos... acabamos por ser flexíveis. Se calhar, às vezes, temos o ar de que não somos, mas somos.” (ECNAI1.10.a.).

Essa flexibilidade desafia as dinâmicas institucionais que aspiram à estabilidade e a especificidade própria das regras de cada instituição. Segundo alguns entrevistados, conjugar a capacidade de acomodar essas realidades institucionais e a flexibilidade evidencia uma força do CNAI.

“Talvez não haja tanta flexibilidade nas instituições (...) têm ainda a necessidade de manterem as fronteiras da sua intervenção muito bem definidas. Estão a beneficiar dessa lógica integrada, mas ainda assim conseguem manter o seu território, o seu espaço.” (ECNAI3.10.b.).

“Eu acho que aqui se permite que as instituições funcionem com as regras que têm, aí acho que há flexibilidade. Eu penso que o CNAI não impõe entraves, pode sugerir, mas não intervém de uma forma que possa provocar depois algum problema. Portanto, nesse sentido acho que há flexibilidade.” (ECNAI4.10.a.).

Esta mesma diversidade existe ao nível dos recursos humanos, coexistindo no CNAI funcionários públicos e mediadores socioculturais provenientes das associações de imigrantes, com diferentes níveis de flexibilidade.

“Em termos de funcionários são flexíveis, mas podiam ser ainda mais.”
(ECNAI12.10.a.).

“Os mediadores por natureza são flexíveis e prestam um serviço flexível. Hoje temos um mediador que está no GAT, amanhã podemos ter um mediador que vai para o Gabinete de Apoio Social ou para o Gabinete de Apoio ao Emprego, portanto tem que haver esta flexibilidade efetiva na equipa que está a fazer o trabalho de mediação.” (ECNAI3.10.a.).

Uma outra perspetiva de análise da flexibilidade do CNAI, trazida pelos entrevistados, é a comparação com outros serviços da Administração Pública. As respostas são unânimes em reconhecer que o CNAI é mais flexível que outros serviços públicos, ainda que se tenha referido que, quando comparado com instituições da sociedade civil, é menos flexível.

“Mediante aquilo que é o típico da Administração Pública é muito flexível. O Alto-comissariado, em geral, é muito flexível. Não tenho dúvidas disso.”
(ECNAI14.10.b.).

“Acho que sim, temos tentado e temos conseguido, seja com Administração, seja com as Associações. Acho que se explicarmos qual é o motivo e porque é que vamos mudar. (...) é muito mais flexível do que qualquer outro serviço.” (ECNAI9.10.a.).

“A questão é: o padrão é o quê? A Administração Pública? Se virmos os serviços da Administração Pública, são muito menos flexíveis..., mas se virmos algumas entidades da sociedade civil estas são mais flexíveis. À medida que a coisa cresce

e que tem aqui algumas entidades públicas, que têm estes constrangimentos legais, deixamos de estar numa resposta tão "tu cá, tu lá" do "telefone e então vai lá". À medida que o tempo foi correndo, essas questões vão-se colocando mais e, portanto, no fundo são obstáculos..." (ECNAI15.10.d.).

A evolução da flexibilidade no eixo do tempo traz uma outra abordagem dos entrevistados em que, por um lado, sublinham uma evolução sinusoidal com períodos de maior flexibilidade e períodos de menor flexibilidade e, por outro lado, evidencia o perigo de, com o passar do tempo, se ir tornando menos flexível, e mais “Estado”.

“Acho que já foi maior, já foi mais pequena, já foi maior... Hoje em dia, toda a gente tem necessidade de apresentar números e, portanto, sentem essa pressão de tudo o que seja, que possa indiretamente influenciar os números de atendimento não é bem-recebido.” (ECNAI8.10.a.).

“Sim, mas com tendência para ser menos flexível, e mais burocrático, mais "Estado"”. (ECNAI16.10.a.).

Espontaneamente, os entrevistados correlacionam a flexibilidade com a resposta à gestão do inesperado, das mudanças surgidas, bem como com as adversidades da falta de condições. Perante isso, identificam a flexibilidade do CNAI em lidar com essa imprevisibilidade ou dificuldade.

“É flexível q.b... Sempre que há algumas mudanças, temos que nos adaptar e vamos nos adaptando. Por exemplo, no xxxx são mudanças atrás de mudanças...” (ECNAI10.10.a.).

“Acho que imaginado que haveria uma alteração da lei, que era preciso criar uma nova senha, um novo atendimentos, estão disponíveis (para se ajustar).” (ECNAI8.10.c.).

“A flexibilidade acho que é boa para resposta a algo que surja sem ninguém estar à espera, e isto a nível da xxxxxx.” (ECNAI5.10.a.).

“Para além de não termos a luz da rua, acho que é um gabinete muito pequeno para o tipo de atendimento que a gente faz, só nesse aspeto é que não é bom, mas temos de ser flexíveis e nos adaptar.” (ECNAI6.10.a.).

Alguns entrevistados sublinharam a natureza do modelo do CNAI como sendo favorável à flexibilidade - usando a metáfora do “lego” - com a evolução orgânica em função da resposta às necessidades dos imigrantes beneficiários e das próprias condicionantes das instituições parceiras.

“Há esta flexibilidade. A vantagem deste modelo da “one-stop-shop” é que muito facilmente, em “lego”, conseguimos mover peças, retirar ou colocar..., não é preciso criar um novo edifício, um novo espaço... é mesmo um “lego em composição”. Eu diria que aí há uma boa capacidade de adaptação.” (ECNAI14.10.a.).

“Não só havia a capacidade de fechar um serviço e abrir outro, porque se percebia que se um não estava a funcionar e havia a necessidade de outro, havia a capacidade de criar e de dar essa resposta que se sentia como necessária.” (ECNAI15.10.a.).

“Havia a flexibilidade de se juntar esforços entre instituições para se resolver um problema. Havia flexibilidade de mudar horários, se fosse necessário, porque se sentia que era a melhor forma de servir os imigrantes. Havia uma flexibilidade enorme de alterar os circuitos dos serviços, porque havia uma enorme capacidade de ouvir, não só os imigrantes, mas também as instituições e dar resposta às necessidades.” (ECNAI15.10.b.).

Finalmente, importa ainda referir outras duas características enunciadas nas referências à flexibilidade: a elasticidade do número de atendimentos e a capacidade de promover ajustamentos a partir das aprendizagens nacionais e internacionais.

“Nós só não atendemos mais porque não podemos.” (ECNAI1.10.b.).

“É bastante flexível. Para já porque vão havendo sugestões, acho eu, quer superiormente, quer de feedback que tenham de estudos ou de encontros internacionais. Por isso acho que dentro daquilo que é possível fazer, dentro dos recursos que há, dentro do nível de negociação política que possa haver, acho que há esta preocupação com a flexibilidade. É uma instituição dinâmica.” (ECNAI2.10.a.).

Fator XI - Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções

Quando questionados sobre este fator, a tendência de resposta é clara na afirmação da existência e do conhecimento de orientações claras de políticas e de funções, com uma salvaguarda feita por um dos entrevistados em que esse conhecimento se restringe à sua instituição.

“É claro para toda a gente qual é a sua missão e, no fundo, qual é o papel que têm no CNAI, tanto para as equipas de mediação como para as equipas de funcionários públicos.” (ECNAI3.11.a.).

“Isso está perfeitamente definido. Sabemos até onde podemos ir e onde já não podemos ir.” (ECNAI4.11.a.).

“Cada um tem o seu funcionamento e acho que é claro o que cada um está e tem de fazer.” (ECNAI12.11.a.).

“(...) há respeito pelas funções e pelas competências do gabinete. (...) Agora não sei se os outros gabinetes têm indicações precisas e se sabem qual é o seu papel.”
(ECNAI5.11.a.).

Uma das expressões dessas orientações claras é expressa num plano estratégico anual para o CNAI.

“Há um plano anual estratégico para os CNAI. Há depois objetivos específicos para cada gabinete do CNAI, isto para além do planeamento estratégico do próprio ACM. Isso é uma coisa que tem talvez 4 anos. Achámos que em dada altura não bastava termos objetivos para o ACM, começamos a defini-los também internamente no próprio CNAI, e isso tem funcionado bem.” (ECNAI14.11.a.).

Recentemente foi também desenvolvido um regulamento interno para uniformização da ação, que se soma aos manuais de procedimentos de cada gabinete. A sua existência gera quer elogios, quer críticas.

“A questão das orientações foi um dos aspetos de que se reclamou nos últimos tempos, tanto assim que se aprovou agora em fevereiro (de 2016) o regulamento interno, que era algo que já fazia falta há algum tempo e que veio esclarecer algumas questões. Este é um instrumento que torna bastante claro os procedimentos, as regras e as funções... para além dos próprios gabinetes terem os seus manuais de procedimentos que lidos e bem compreendidos conseguem definir de forma clara as funções que cada um tem na equipa.” (ECNAI2.11.a.).

“As ideias não são claras (...) saiu agora um regulamento há pouco tempo em que há uma alínea que diz: “ninguém deve imiscuir-se nos assuntos dos outros gabinetes”. Ninguém fazia nada. Perdoe-me a expressão, mas quem colocou lá aquilo não conhece nada do CNAI, nem como nós funcionamos. (...) Se assim fosse

o assunto morria ali. Eu não encaminhava, não me metia, eu estancava só a xxxxxx e não passava para mais lado nenhum, portanto, aquilo é inviável, nunca se pode cumprir.” (ECNAI7.11.a.).

Um dos aspetos interessantes expressos por um dos entrevistados é a coexistência de regras com alguma liberdade de ação por parte das instituições o que permite alguma margem de adaptação, constatação à qual outro entrevistado acrescenta uma dimensão histórica em que se recorda o nascimento do CNAI ainda sem esses referenciais tão estruturados e uma maior informalidade.

“Existem algumas orientações, mas nós temos depois na prática uma grande margem de manobra..., mas claro que existem as regras específicas e depois temos a parte da liberdade técnica.” (ECNAI10.11.a.).

“O padrão é sempre difícil... eu posso ter um padrão de Administração Pública com muitas circulares, com muitas coisas..., mas aqui não havia. Havia uma maior informalidade. Há reuniões com os diferentes coordenadores, com os diferentes gabinetes, e, portanto, desse ponto de vista há uma maior informalidade face àquilo que outras entidades...” (ECNAI13.11.a.).

XII - Adaptabilidade

Como já se referiu, não é fácil a distinção entre o fator XII (adaptabilidade) e o fator X (flexibilidade), pelo que as respostas confundem-se e muitas estão já expressas no fator X. Ainda assim encontramos respostas dos entrevistados que sublinham a capacidade de adaptação do CNAI às mudanças de contexto.

“Eu acho que ao longo do tempo nós fomos tendo variações nos atendimentos, no tipo de perfil de imigrantes que nos procuravam, ou quando tivemos o aumento de

portugueses que começaram a vir cá...Houve de facto aqui alguma adaptação da instituição e do serviço que era prestado. (...) A instituição tem-se adaptado e tem acompanhado as mudanças, apesar de estar noutra fase de necessidade de adaptação.” (ECNAI3.12.a.).

Esta capacidade de adaptação é exemplificada pelos entrevistados na criação de novos gabinetes e novos serviços que respondem a necessidades sentidas.

“Conforme as necessidades que foram havendo também abriram novos serviços para suprir as necessidades das pessoas.” (ECNAI4.122.b.).

“No gabinete onde estou que é um dos gabinetes mais recentes, o GAI, agora temos também o de sobre-endividamento. Está-se a adaptar também a uma situação que agora toca infelizmente muitas pessoas e também os imigrantes, nomeadamente ao nível das casas, que não conseguem pagar. Estão a tentar negociar com os bancos, a partir daqui do nosso novo colega.” (ECNAI4.12.a.).

“(Exemplo Gabinete apoio ao emprego) Estávamos transformados apenas no carimbo e ao papel e pouco mais, então mudámos um bocadinho toda a estrutura e fomos capazes de desenhar um modelo mais próximo daquilo que queremos para obter a resposta que queremos. Não é o perfeito, mas é melhor, está muito melhor. Para obter determinadas respostas, nós tentamos adaptarmo-nos e mudar e fazer horários e inovar, fazer parcerias...” (ECNAI9.12.a.).

“Criaram-se novos gabinetes, por exemplo, gabinete do apoio à participação eleitoral, o gabinete do consumidor imigrante, no fundo foram-se criando novas respostas, a vinda de outros serviços e a abertura a outras entidades para irem lá, a rede de gabinetes de inserção profissional que no fundo ia fazendo essa

articulação... essa proximidade com a sociedade civil cria uma resposta mais rápida.” (ECNAI13.12.a.).

Como estímulos a uma maior capacidade de adaptação surgem três tipologias de respostas dos entrevistados. Por um lado, a pressão das necessidades sentidas e a vontade de lhes dar resposta. Por outro lado, a maior proximidade à sociedade civil que repercute no CNAI maiores exigências de um atendimento mais adaptado. Finalmente, a pequena dimensão do CNAI que permite melhor e mais rápida adaptação.

“Eu acho que durante o tempo em que fomos muito pressionados pelo número de atendimentos que tínhamos, tínhamos muita gente, estávamos mais alerta, mais disponíveis para fazer as alterações que eram mais prementes. Hoje em dia, como a pressão não é tanta talvez estejamos um pouco acomodados.” (ECNAI8.12.a.).

“O facto de ter aqui a sociedade civil, acho que lhe dá também esse maior impulso para que isso aconteça, porque, no fundo, está mais próximo daquilo que são as reivindicações, conhece mais as necessidades no terreno e, portanto, obriga a uma maior capacidade de adaptação.” (ECNAI13.12.c.).

“É um instituto pequeno face a outros, portanto, permite criar essas respostas mais adaptadas.” (ECNAI13.12.b.).

XIII - Ritmo apropriado de desenvolvimento

As referências a um ritmo inicial de desenvolvimento do CNAI muito acelerado são múltiplas nas entrevistas recolhidas. Expressões como “alucinante”, “atordoados” e “emergente” sinalizam essa dinâmica e defendem que esse devia ser o ritmo imposto, face às necessidades iniciais. Há também, no entanto, vozes críticas face à exigência desse ritmo.

“Foi a um ritmo alucinante para os ritmos normais de uma instituição pública, mas foi ao ritmo certo e acho que era uma resposta emergente que era necessária dar aos imigrantes. Portanto, foi o ritmo certo, na altura certa.” (ECNAI15.13.a.).

“Acho que foi o necessário, quer dizer, nem bem, nem mal. No início, avançou-se muito o processo, podendo ter eventualmente algum “choro e ranger dos dentes” por parte de alguns mediadores, dizendo que não aguentavam com aquilo, que era demais..., mas, por outro lado, também era a necessidade de conseguir implementar a coisa de forma rápida e conseguir dar uma resposta rápida que tivesse resultados rápidos! Então não podia falhar e, portanto, teve que ser.” (ECNAI13.12.a.).

“No fundo conseguir montar um projeto destes em tão pouco tempo, creio que isso foi conseguido e consolidou-se. Podia ter acontecido mais devagar? Deram-se atropelos aqui? Bom..., mas isso é necessário. Em algumas coisas tem de ser, se não, se calhar, as coisas não avançam.” (ECNAI13.12.b.).

“Às vezes pode haver a sensação que as mudanças são demasiado rápidas. (...) às vezes ficámos assim atordoados... (atualmente) já não é assim, já é de outra maneira. Temos que nos adaptar rapidamente com outras coisas, tem de ser! Às vezes, custa um bocadinho, mas tem de ser.” (ECNAI5.13.a.).

“Eu acho que o CNAI podia ter atingido outros leques, outros patamares... mais tranquilos, não tentar abraçar coisas muito rápido.” (ECNAI1.13.a.).

Esse ritmo de desenvolvimento acelerado e os impactos obtidos permitiu, segundo alguns entrevistados, um reconhecimento público relevante. Mas as circunstâncias foram mudando e o ritmo foi diminuindo, adaptando-se a uma procura diferente.

“Foram mudanças muito rápidas e com impactos muito imediatos e, portanto, isso também fez com que a instituição fosse muito reconhecida rapidamente por causa disso. Foi um ritmo muito acelerado.” (ECNAI3.13.a.).

“Houve alturas que o CNAI terá tido um grande impacto e isso reflete-se no número de atendimentos. Há períodos com um número um bocadinho menor, mas é o seu ritmo, ou seja, há uns picos em determinados meses, há outros com menor impacto. Acho que é o ritmo adequado, ao ritmo do próprio cidadão, das suas necessidades e da procura que o próprio cidadão migrante faz.” (ECNAI2.13.a.).

“Desde que eu cheguei até agora acho que tem sido uma boa evolução, agora ultimamente parece que está assim mais sossegadinho, se calhar também por causa de verbas...” (ECNAI6.13.a.).

“Acho que está normal, está num ritmo bom... não é num ritmo de crescimento enorme, não, está num ritmo bom.” (ECNAI7.13.a.).

“Penso que houve um certo ritmo até 2009/2010 e depois uma certa estagnação.” (ECNAI8.13.a.).

É identificada a transição de um período inicial de entusiasmo de lançamento (que um dos entrevistados classifica de “carismático”) para uma outra etapa mais estável (classificada como “institucional”), sendo que para essa transição contribuíram as decisões políticas, por exemplo, ao nível do recrutamento.

“Acho que teve um ritmo elevado na criação e na dinâmica dos primeiros anos. Depois em todos os processos que vão do carismático ao institucional, está mais numa fase de estagnação. A percepção que temos, neste momento, visto de fora, é que cada vez mais o CNAI será mais aquilo que são as entidades, os serviços

públicos típicos, até porque vai integrar "disponíveis"⁴⁷ na função pública."
(ECNAI16.13.a.).

Um dos entrevistados refere como alternativa de ritmo de desenvolvimento um ritmo mais lento, que privilegiasse a consolidação de cada patamar, antes de avançar para uma nova etapa.

"Eu acho é que, às vezes, há necessidade de cimentar muito bem as coisas para depois se criar novos projetos." (ECNAI1.13.b.).

A necessidade de monitorização do ritmo de atividades é uma outra dimensão sinalizada por um entrevistado, refletindo a importância atribuída a este tópico.

"Há relatórios internos permanentes de fluxos, de atendimentos, tudo isso é gerido de uma forma muito criteriosa e eu diria que estamos sempre alerta a isso."
(ECNAI14.13.a.).

De novo, em relação ao ritmo de desenvolvimento, tal como já tinha sido apontado face à flexibilidade, é dito que, em comparação com as instituições da sociedade civil, esse ritmo é mais lento, contudo face aos outros serviços públicos é mais rápido. Há quem lamente os bloqueios existentes que limitam a capacidade de uma resposta mais rápida.

"Para quem vem da sociedade civil acha que o ritmo é lento, mas depois de estarmos aqui até achamos que estamos muito rápidos comparando com outros serviços." (ECNAI9.13.a.).

"O ritmo, ainda assim, é um ritmo da função pública. Nós gostávamos que o nosso ritmo não fosse muitas vezes espartilhado por um conjunto de regras da administração pública. Hoje em dia, de facto, estamos sujeitos a um grande escrutínio - e ainda bem - mas também estamos sujeitos a muitos pareceres prévios

⁴⁷ Funcionários públicos que integram uma bolsa, com disponibilidade de ir para um outro serviço público.

que obstam um bocadinho à nossa inquietação. Aí, se calhar, gostávamos que ainda o ritmo fosse mais inquieto.” (ECNAI14.13.b.).

Fator XIV - Comunicação aberta e frequente

A questão da qualidade e frequência da comunicação interpessoal e interorganizacional surge respondida pelos entrevistados, a partir de vários ângulos de análise, sendo que, genericamente, reconhecem que existe e consideram-na aberta e frequente, enquadrando-a na missão do CNAI.

“As situações impõem que seja uma comunicação bastante frequente. Todos os dias, sempre, várias vezes ao dia... acho que há imensa comunicação.” (ECNAI2.14.a.).

“Acho que todas comunicam umas com as outras. Na minha perspetiva e como eu consigo aceder e falar com todas as instituições, seja com a xxxxx, seja com a xxxx, seja com quem for, não vejo que haja limitações. Acho que há uma boa comunicação.” (ECNAI4.14.a.).

“Nós falamos de tudo e muito bem.” (ECNAI7.14.a.).

“Não tenho problemas em chegar aos colegas, abrir a porta, falar... eu acho que a nível de relacionamento e ambiente é muito bom. É difícil apanhar assim um ambiente profissional.” (ECNAI6.14.a.).

Na comunicação, há sempre uma complementaridade - e, por vezes, uma tensão - entre o formal e o informal, sendo referido que, inicialmente, existia uma maior presença do informal, situação que se foi alterando progressivamente, através da formalização e da codificação.

“Foram havendo diferentes fóruns também para ouvir... na prática, se calhar, estou-me a prender muito às reuniões que se fazia com as associações do ponto de vista formal. Essas conversas foram-se fazendo muitas vezes também nos COCAI, nos momentos que havia com as associações de imigrantes que, no fundo, vão configurando espaços de concertação para que algumas tensões pudessem também ser reduzidas. Há alguma informalidade nisto, que também é positivo.” (ECNAI13.13.c.).

“Havia uma comunicação informal, aberta e frequente. Não havia grandes canais formais de comunicação entre instituições. Acho que se houve alguma coisa que poderia ter sido mais trabalhada, era a comunicação entre as instituições.” (ECNAI15.14.a.).

“Nós aprovámos agora recentemente um Manual de procedimentos dos CNAI porque de facto havia um conjunto de regras implícitas, mas achámos que era importante explicitá-las, consensualizá-las e validá-las com as associações e com os próprios mediadores.” (ECNAI14.14.b.).

“Há uma importância muito grande de manter esta comunicação muito frequente, muito aberta e sobretudo criar procedimentos.” (ECNAI14.14.a.).

Essa comunicação aberta e frequente, paradoxalmente, beneficia e é prejudicada, segundo um entrevistado, pela proximidade pessoal entre os funcionários, dimensão que deve ser tida em conta.

“(A comunicação) É aberta e frequente, próxima até, com a vantagem e a desvantagem das pessoas se conhecerem.” (ECNAI8.14.b.).

A comunicação responde, segundo alguns entrevistados, à necessidade de informação detalhada e especializada que se sente no CNAI e beneficia de uma forte empatia, nomeadamente dos mediadores com o público-alvo.

“Há a necessidade e a responsabilidade neste serviço de as pessoas estarem sempre muito informadas da forma como se deve acompanhar ou encaminhar (os processos).” (ECNAI3.14.a.).

“Eu acho que parte muito dos dirigentes. (...) também temos muitos funcionários aqui estrangeiros, ou foram ou ainda são, e que eu acho que essencialmente isso, acho que sentem muito isso muito na “pele”, e acho que se põem no lugar de quem cá vem.” (ECNAI6.14.b.).

A dinâmica de comunicação interna e externa oferece várias respostas a vários desideratos, como por exemplo, o de gerar igualdade de acesso a oportunidades de emprego, ou simplesmente manter-se informado do que está a acontecer.

“Temos tido esse cuidado de que todos tenham acesso à mesma informação que é básica, pois para evitar rumores e mal-entendidos. (por exemplo...) Abre uma vaga para um gabinete, há uma candidatura interna a que todos se podem candidatar, para que todos tenham igualdade de oportunidades...” (ECNAI9.15.c.).

“Informalmente nós vamos comunicando, trocando informação, experiências... Em termos mais institucionais, portanto, temos as pessoas dos recursos humanos que vão dando conhecimento através de e-mails do que se vai passando, porque deixamos de ter a intranet. (...) agora penso que essa comunicação está mais alargada e conseguimos perceber mais o que se vai passando no todo.” (ECNAI10.14.a.).

“Vou vendo o site, e quando têm eventos vão mandando..., portanto, vamos sabendo das coisas. Agora têm o facebook, por aí vão atualizando a informação... acho que sim que há uma aposta na comunicação.” (ECNAI17.14.a.).

A comunicação, referia um dos entrevistados, pode também ser motivada por um objetivo mais específico que funciona como um catalisador da participação. Assim aconteceu, por exemplo, com a conceção do plano estratégico das migrações.

“A um nível mais institucional, a comunicação aberta e frequente aconteceu muito agora por via da preparação do plano estratégico para as migrações. Nós tivemos sensivelmente os últimos 8 meses a preparar detalhadamente o plano estratégico. Houve muitas reuniões ao nível das tutelas, ao nível depois dos próprios serviços que aqui estão.” (ECNAI14.14.d.).

Num outro tópico, entre as diferentes perspetivas dos entrevistados, surgem várias sugestões de melhorias possíveis na comunicação para que se torne ainda mais aberta e frequente, nomeadamente ao nível formal com as instituições parceiras. Salienta-se, também, a falta que se sente da intranet que em tempos existiu.

“A comunicação ainda podia ser um pouco melhorada, ou seja, eventualmente fazer mais reuniões com os parceiros, não só ao nível aqui do CNAI, mas mais superiormente. A nossa interação com as associações penso que é mais próxima.” (ECNAI8.14.a.).

“Tínhamos uma intranet que com a nossa migração para a AMA, infelizmente ficámos sem ela...” (ECNAI9.14.b.).

“Estamos a tentar, diria, normalizar um pouco algumas questões de comunicação. E isso exige esta comunicação aberta e frequente.” (ECNAI14.14.c.).

Entre os entrevistados, são referidas algumas dificuldades de comunicação, quer por falhas na transmissão de informação, quer pela falta de participação em processos de melhoria interna.

“Às vezes nós damos recados e as pessoas ou não ligam ou se esquecem, às vezes existem conflitos...” (ECNAI11.14.a.).

“Com as instituições fui percebendo algumas queixas, por quererem estar mais envolvidas.” (ECNAI13.13.b.).

“Fizemos um levantamento de necessidades. Eles criticavam isto, isto, isto e isto... então foram convidados a dar sugestões, mas não deram. Eles, criticar, criticam, mas sugestões não dão. É um bocado frustrante.” (ECNAI9.14.a.).

Fator XV - Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação

Como foi sendo explicitado já em excertos anteriores, a questão da importância da informalidade das relações no CNAI é um dos temas centrais referidos pelos entrevistados. Por maioria de razão, no fator que especificamente foca este tema, as vozes dos entrevistados trazem-nos diferentes dimensões relevantes sobre o tema. Como pano de fundo, começamos por sublinhar a afirmação da - quase - obrigatoriedade das relações informais para que o modelo CNAI funcione.

“Se não tivermos (relações informais) não conseguimos... Tem mesmo de ser, é obrigatório.” (ECNAI1.15.a.).

“(Relações informais) É extremamente importante porque facilita bastante a comunicação que só visa o melhor para o cidadão imigrante, portanto, acho que as pessoas estarem à vontade umas com as outras para questionarem, esclarecerem, só beneficia o serviço.” (ECNAI2.15.a.).

“Para a rápida evolução do CNAI, eu acho que foram completamente decisivas as relações informais criadas. E sem elas não tinha sido possível chegar àquela qualidade de resposta aos imigrantes. Claro que as relações formais eram essenciais e foram elas que permitiram que as instituições ali estivessem. Mas as informais foram as que permitiram solidificar o CNAI enquanto instituição de resposta focada no serviço aos imigrantes.” (ECNAI15.14.b.).

Essa dinâmica sustentada na força das redes informais surge como uma força da afirmação da missão do CNAI.

“Eu acho que se cria muito uma lógica organizativa “somos um todo, para um bem comum” e, nessa lógica, as redes informais e de apoio estão muito fortes.” (ECNAI3.15.a.).

As vantagens percebidas pelos entrevistados, no que se refere às relações informais, estão quase sempre associadas à maior rapidez na resolução de problemas, à ultrapassagem de obstáculos burocráticos e, portanto, ao apoio concreto aos imigrantes.

“É precisamente essas relações informais que nos levam a conseguir resolver situações que se fôssemos pela via formal poderiam demorar uma eternidade ou nem serem resolvidas. Pela via informal conseguem-se resolver. Às vezes um telefonema basta.” (ECNAI4.15.a.).

“É muito importante. Isso funciona. São essas relações informais que nos ajudam a resolver também, porque fora dos gabinetes nós também falamos, não é?” (ECNAI7.15.a.).

“São importantíssimas porque nos nossos atendimentos do dia-a-dia, por causa dessas relações informais, facilitamos muito a vida aos cidadãos imigrantes. Ao haver estas relações é muito mais fácil de facto dar andamento ao atendimento,

por exemplo, e tentar resolver a situação da pessoa naquele momento.”
(ECNAI10.15.b.).

Uma das características interessantes, identificada no discurso de alguns entrevistados, é a mobilidade física dentro do CNAI, o “subir as escadas e ir ao outro gabinete” para esclarecer uma dúvida ou pedir atenção a um dado processo.

“Cada um de nós faz aquilo que é mais rápido, com esta facilidade que temos de ir ali ao outro gabinete perguntar...por exemplo, às vezes, há qualquer coisa que vem num passaporte e eu não percebo, entro dentro do xxxx e vou perguntar, “desculpem lá, ajudem me lá aqui...este passaporte... “. Se eu estivesse num outro lado qualquer não tinha nada...” (ECNAI15.15.b.).

“Informalmente, não é..., porque isto é tudo informal, portanto..., nós quando precisamos de saber alguma coisa, deslocamo-nos ao xxxxxx para obter informações.” (ECNAI10.15.a.).

“Nós contactamos, vamos aos gabinetes, falamos uns com os outros e pedimos ajuda entre nós, mas já houve mais, agora é um bocadinho mais complicado...”
(ECNAI11.15.a.).

“Sempre que subi para algum gabinete, em termos de trabalho nunca me foi recusado (apoio). Eu aqui pessoalmente nunca tive problemas.” (ECNAI12.15.a.).

Essas relações informais são associadas a uma dinâmica organizacional de “rosto humano”, em que valores como a entreatura e a cooperação são estruturantes, havendo quem sublinhe, no entanto, o risco da dependência de humores para o funcionamento da estrutura.

“Nós não vivemos de “fachadas” nem de “caras de pau”, somos seres humanos com problemas e a proximidade ajuda-nos a que o elo seja muito mais forte e a resolução (dos problemas) seja muito mais rápida.” (ECNAI1.15.b.).

“Mesmo nós se formos, por exemplo, ao gabinete da xxxxxxxxx vemos sempre um sorriso, uma prontidão, ... Apesar de saberemos que há hierarquias e que temos de respeitá-las, como é óbvio, mas quer dizer, a gente chega ali e se falarmos e colocarmos os problemas, somos ouvidos.” (ECNAI6.15.a.).

“Um as pessoas conhecem-se há muito tempo, estão aqui há muito tempo, têm muito à vontade umas com as outras e, portanto, vão ao nível das relações pessoais para resolver problemas institucionais. (...) Em 95% dos casos penso que ajuda, mas também há aqueles casos em que, “ah, sabe-se que hoje a xxxxx não está nos seus dias, portanto é melhor não ir lá hoje e esperar por amanhã para fazer uma pergunta”.” (ECNAI8.15.a.).

Este tom crítico à excessiva dependência das relações informais é particularmente desenvolvido por um dos entrevistados que salienta a importância de não se ficar condicionado por esta dinâmica.

“(Relações informais) Na minha ótica é muita, mas é excessiva. Eu creio que num modelo avançado de funcionamento deste tipo de estruturas, as coisas não devem depender da informalidade, da empatia ou da relação pessoal (...) Embora perceba que, se calhar, até culturalmente no nosso país não há outra forma de o fazer...” (ECNAI14.15.b.).

“É muito importante, mas deveria ser menos importante, porque acho que a partir de determinado ponto não deveria importar se está a pessoa A ou a B, se a pessoa é mais ou menos aberta ou sensível ao modelo de governação integrado... Há um

compromisso, há um protocolo e há uma forma de estar e de agir que deve prevalecer independentemente de estar cá o xxxxxxxx ou quem quer que se seja.” (ECNAI14.15.c.).

“Eu gostava que perdêssemos um bocadinho esse lado demasiado empático para resolver problemas, até porque depois quando não há essa empatia os problemas podem agravar-se. Era bom, nestes modelos de governação integrado, que isso ficasse mais consolidado.” (ECNAI14.15.d.).

Numa perspetiva complementar a estas críticas é identificado o custo associado à quebra das relações informais interpessoais, por mudança de profissionais, nomeadamente na necessidade de reconstrução de novas relações em cada mudança.

“Quando mudavam os protagonistas era toda uma nova relação que se tinha que reconstruir e aconteceu isso várias vezes...ter que se recomeçar tudo de novo. Mas enfim, havendo a formalização necessária, depois era a construção da relação.” (ECNAI15.15.c.).

Na linha da importância de construção de relações, alguns entrevistados sublinham a importância de uma ação intencional de construção dessas relações informais através da criação de espaços comuns ou de dinâmicas de aproximação dos funcionários e colaboradores.

“Foram sendo apostas, seja o refeitório, seja o espaço de convívio, que foi criado há um ano e meio, seja as festas que vão sendo recorrentes da equipa...” (ECNAI3.15.b.).

“Temos uma sala de convívio que tem uma “happy hour” todas as sextas-feiras à hora do almoço, em que um colega ensina qualquer coisa aos outros. Há um momento de passar a informação.” (ECNAI9.15.b.).

“Há agora até uma lógica muito informal, mas muito, esperamos nós, muito simpática. Aliás, começa amanhã, a iniciativa de todos os meses se realizar um pequeno-almoço com a equipa mais eficaz do CNAI.” (ECNAI14.15.a.).

Associada a esta intencionalidade de construção de relações para uma dada cultura organizacional houve, segundo alguns entrevistados, uma decisão estratégica que levou a que o Alto-comissariado fosse concebido com esta configuração, valorizando muito o poder da informalidade.

“(As relações informais) ...são muito elevadas face ao padrão e face àquilo que é o normal funcionamento das entidades. Eu acho que houve uma proximidade grande. O Alto-comissariado sempre teve essa articulação. Era uma estrutura muito aberta, não é uma estrutura grande e permite alguma resposta célere. Eu diria que essa comunicação informal existia.” (ECNAI13.15.a.).

“Foi importantíssimo um objetivo bem definido: o que é que se queria com a criação do CNAI. Depois foi essencial a relação pessoal que foi sendo construída informalmente. As relações informais que foram sendo construídas foram importantíssimas para a criação desse ambiente.” (ECNAI15.14.a.).

“As relações formais também são (importantes), mas as informais são muitíssimo importantes e fazem a diferença.” (ECNAI9.15.c.).

Os entrevistados identificam também o potencial de motivação que este ambiente pode gerar para os quadros do CNAI na prossecução da sua missão.

“É um modelo muito inspirador, é um modelo que tem funcionado bastante bem que as próprias organizações reconhecem que o ambiente que se cria no CNAI, seja através de avaliações externas, seja através de avaliações internas, fazem a diferença. Eles sentem-se muito mais motivados aqui.” (ECNAI9.15.a.).

“Nos anos em que lá estive, até 2008, nos primeiros 4 anos, havia um ambiente de festa.” (ECNAI16.15.a.).

Fator XVI - Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis

Neste conjunto de fatores que se seguem (XVI, XVII e XVIII), foi difícil a interpretação isolada entre eles, com uma tendência de as repostas dos entrevistados entrelaçarem os diferentes temas, sem distinguir fronteiras. Em relação à existência de objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis, vários entrevistados são perentórios em reconhecer que aqueles são claros e muito focados no melhor serviço aos imigrantes.

“Está muito claro os objetivos a que se propõem e os impactos positivos que têm.” (ECNAI3.16.a.).

“Acho que a missão está bastante bem desenhada e os objetivos também. Portanto focamo-nos muito na missão e nos objetivos e tentamos através de todos os meios lá chegar.” (ECNAI9.16.a.).

“Sim, claro: o CNAI serve para ajudar o imigrante e o acolher. A missão do CNAI ganhou o seu lugar e traz mesmo importância para o país.” ECNAI12.16.a.).

Quanto à dimensão do realismo dos objetivos propostos, as respostas são unânimes, considerando-os realistas e alcançáveis, ainda que para tal se exija trabalho afincado e persistente.

“Acho que se tem conseguido responder às situações que nos vão aparecendo, aos desafios que vão aparecendo, às mudanças que as próprias realidades implicam.” (ECNAI2.16.a.).

“Acho que são objetivos que são realistas (...) agora tem de haver muito trabalho e tem de haver muito empenho.” (ECNAI5.16.a.).

“Os objetivos são perfeitamente alcançáveis e são realistas, são. E nós estamos cá todos os dias para confirmar isso.” (ECNAI7.16.a.).

“(Os objetivos) eram concretos e alcançáveis. Era o melhor serviço de atendimento aos imigrantes. Era muito concreto e foram completamente alcançados.” (ECNAI15.16.a.).

Uma dimensão interessante que surge, em algumas respostas a este fator, relaciona-se com a mensurabilidade da execução desses objetivos e a relevância atribuída à avaliação para validação dos resultados alcançados, em particular de entidades externas e internacionais.

“São exequíveis, são concretos, são mensuráveis de algum modo e tentamos ir medindo para ver se temos que mudar ou adaptar.” (ECNAI9.16.b.).

“Da avaliação que fizemos de 2014, (os objetivos foram) amplamente atingidos, muitos deles superados e, portanto, aí há uma execução muito interessante. (...) Daquilo que a avaliação mais recente, que será tornada pública, pela 1ª vez vamos ter nível excelente, que é 1ª vez nos últimos anos.” (ECNAI14.16.a.).

“Isso é notório, não por aquilo que eu acho, mas pelo facto de ter havido tantas entidades a virem aqui reconhecer a experiência em si, e, portanto, diria que sim.” (ECNAI13.16.b.).

Apesar dos bons resultados alcançados em relação aos objetivos identificados, há margem de melhoria, identificada por um dos entrevistados, que considera poder-se ir mais longe em alguns objetivos operacionais e, por outro lado, refere a crescente exigência dos beneficiários face ao atendimento, o que coloca novos desafios.

“Eventualmente não chega a todos esses objetivos (...) tem objetivos relacionados com o tempo de espera, com o número de reclamações e com os rácios de

atendimentos. Temos cumprindo esses objetivos, às vezes com maior dificuldade porque, por exemplo, em relação ao Livro de Reclamações acho que agora estamos a pagar o preço de ter incentivado tanto as pessoas no passado a reclamar. Às vezes as pessoas reclamam sem razão e depois isso conta nas reclamações.” (ECNAI8.16.a.).

Fator XVII - Visão partilhada

Na resposta a este fator, o tom geral dos entrevistados é afirmativo, dizendo com clareza que consideram existir uma visão partilhada no CNAI, ancorada na motivação de resposta a uma situação de vulnerabilidade dos beneficiários do CNAI e geradora de confiança.

“Aqui ao meu nível acho que sim, sem dúvida.” (ECNAI12.17.a.).

“É partilhada por todos. Depois podem querer ou não participar, mais ou menos, mas acho que a missão está bastante bem definida.” (ECNAI9.17.a.).

“(Visão partilhada nasce de) O facto de haver aqui um alvo comum vulnerável, que eram os cidadãos imigrantes numa altura em que se sentia que havia muitas pessoas em situação irregular e que era necessário dar resposta a isso. Eu creio que isso foi atendido e foi reconhecido.” (ECNAI13.17.a.).

“A definição do objetivo partilhado por todos foi fundamental para se criar a relação de confiança, perceber que estávamos todos a remar para o mesmo objetivo e não cada uma para as suas “quintas”. Era um objetivo perceptível por todos.” (ECNAI15.17.a.).

Essa partilha de visão, não é um dado adquirido, nem um fenómeno estático. Foi evoluindo ao longo do tempo, com altos e baixos, sendo necessário ser, periodicamente, reavivada.

“(Diferença na fase do projeto) No princípio eu creio que isso foi mais conseguido... à medida que o tempo foi correndo e que se conseguiu aqui algo mais consistente, vai-se sentido de forma não tão forte, mas mesmo assim, creio que existiu uma visão partilhada.” (ECNAI13.17.b.).

“Face a este balanço de 10 anos do serviço, acho que há essa visão partilhada, mas quer dizer, é como a vida: tem altos e baixos..., mas eu acho que o balanço é muito positivo nesta visão comum que se quer da instituição.” (ECNAI3.16.a.).

“É preciso relembrarmos de vez em quando porque é que cá estamos: isto não é um condomínio de instituições, isto é um edifício onde de facto se partilham missões, valores, formas de atuação.” (ECNAI14.17.a.).

Um dos entrevistados sublinha que esta visão partilhada resistiu mesmo às alterações negativas de contexto, decorrentes da crise.

“Gosto de acreditar que sim. E pela aposta que tem sido feita, ciente de que temos limitações várias hoje em dia no país devido à própria circunstância do país, acho que se continua a acreditar, que as instituições continuam a acreditar no projeto.” (ECNAI2.17.a.).

Uma outra perspetiva reforça a importância dos funcionários mais antigos e mais “militantes” do projeto, que contribuem para a perenidade do CNAI.

“Sim, é algo que se trabalha todos os dias. É algo que se reforça todos os dias nas visitas que fazemos internacionais, nacionais, mas eu acho que sim, sobretudo as pessoas que já cá estão há muito tempo, aquilo que me dizem é que gostam muito de cá estar e não querem sair daqui e tinham possibilidade muito facilmente de sair. Portanto, eu diria que isso significa que as pessoas sabem beber desta visão, desta missão.” (ECNAI14.17.b.).

Foram também identificados segmentos das entrevistas que sinalizam aspetos mais criticados, como um sentimento de pertença ao CNAI aquém do desejável, o isolamento de cada gabinete, a desmotivação geral dos funcionários públicos e a sua rotação excessiva.

“Se calhar às vezes não existe (visão partilhada),... este sentimento de pertença está aquém do que poderia ser...do que poderia e o que se conseguia fazer...”
(ECNAI5.17.a.).

“Eu acho que cada um, dentro dos gabinetes, faz para que as coisas sejam cumpridas e os objetivos também. Apesar de tudo, o volume de serviço faz-nos isolar um pouco, não é... eu não sei qual é o trabalho da xxx mas também a xxxxx não sabe qual é o meu.” (ECNAI6.17.a.).

“Há aqui instituições que tem a sua própria casinha. Eles vivem muito na casinha deles e deixam-se ficar ali. Não se metem, não se mostram, não nada. Têm muito aquele espírito de funcionário público que eu não gosto muito, mas que às vezes a gente encontra...” (ECNAI7.17.a.).

“Sinto que, apesar de tudo, cada um gosta de estar no seu cantinho,... “Eu sou do xxxxx, tu és da xxxx, nós estamos no CNAI” mas apesar desta boa relação das instituições, se não tiveres que vir chatear, entre aspas, ótimo eu faço o meu trabalho...” (ECNAI8.17.a.).

“(Impacto da crise no estado de espírito dos funcionários) Uma das coisas que eu sinto é que de facto o que faz muito as instituições são as pessoas, e as pessoas que estão aqui...As instituições são funcionários públicos e os funcionários públicos ao longo deste tempo têm, acho eu, um clima de desmotivação e de sentirem que são

mal vistos em geral pelo Governo e, portanto, sinto que não estão assim tão disponíveis a darem mais do que o estritamente necessário.” (ECNAI8.17.b.).

“As maiores dificuldades são pessoas que passam por cá temporariamente ou que estão aqui um bocadinho em circulação, é mais difícil estarmos constantemente a formar essas pessoas para perceberem o que é que as trouxe aqui.” (ECNAI14.17.c.).

Embora não fosse esse o foco da entrevista, um dos entrevistados defendeu uma nova visão quanto ao modelo de gestão do CNAI, o que revela que aquela não é estática e que há uma margem para o redesenho do projeto.

“O CNAI devia evoluir para uma gestão participada, isto é, algumas associações poderem ser concessionárias da gestão de alguns serviços.” (ECNAI16.17.a.).

Fator XVIII - Objetivo comum

A definição de um objetivo comum do CNAI surge com alguma espontaneidade, como já foi referido anteriormente, com foco no serviço ao imigrante para a resolução dos seus problemas.

“Sim, integrar os imigrantes, ajudar a resolver problemas mais específicos deles do que dos portugueses.” (ECNAI4.18.a.).

“Prestar um bom serviço ao imigrante.” (ECNAI8.18.a.).

“Foi essencial a relação, a conquista das pessoas pela relação e pela comunicação, e por estar um objetivo muito bem definido para todos... o objetivo máximo do CNAI era servir os imigrantes de forma, de melhorar o atendimento aos imigrantes, e eu acho que toda a gente se focou nesse objetivo.” (ECNAI15.2.c.).

Esse objetivo comum mobilizador não exclui a existência de objetivos particulares das instituições presentes no CNAI e, naturalmente, tem exceções.

“Há um objetivo geral daquilo que se pretende, mas depois acho que as instituições, ainda assim, procuram manter a sua particularidade e a sua individualidade e por isso há alguns objetivos mais específicos que continuam a ser só seus e não são necessariamente comuns entre si.” (ECNAI3.18.a.).

“Acho que haverá gabinetes e pessoas que sim e haverá pessoas que não (têm este objetivo comum), que estão aqui porque estão aqui.” (ECNAI10.18.a.).

Fator XIX - Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes

As respostas a este fator refletem um conjunto alargado de queixas dos entrevistados, revelando desconforto e mesmo descontentamento. Estas críticas começam por ser às lacunas de recursos humanos.

“Em determinados períodos, verifica-se que as equipas estão com menos recursos do que aqueles que deveriam ter, tendo em conta a procura.” (ECNAI2.19.a.).

“Não, aí não posso dar boa nota. Os recursos, logo para começar os nossos vencimentos. Acho que somos técnicos bastante especializados, a maior parte das pessoas que se mantém cá é de facto por amor, só pode ser, porque ganhar 800 euros nos tempos que correm...é muito complicado.” (ECNAI4.19.a.).

“A minha equipa sou eu! Eramos três e fiquei eu sozinha ...é impossível uma pessoa fazer o trabalho de três. Portanto não pode ter nem qualidade, nem qualidade.” (ECNAI5.19.b.).

“O que mais as pessoas se queixam é não ganharem muito...” (ECNAI10.19.a.).

“Os recursos humanos da xxxx são escassos, aqui no CNAI, tanto é que já quase não está nenhum a funcionário da xxx.” (ECNAI11.19.a.).

“Na equipa, estamos numa fase decisiva crítica porque estamos a tentar preencher o mapa de pessoa num concurso que já dura há mais de um ano e isto naturalmente gera alguma inquietação nas pessoas.” (ECNAI14.19.a.).

Depois, seguem-se as múltiplas referências feitas pelos entrevistados no que se refere à qualidade do espaço e das infraestruturas, havendo um destaque particular às lacunas do sistema informático.

“Em termos de infraestruturas é um bocadinho pobrezinho, (...) Falando do meu gabinete é um gabinete em que a luz não é adequada, o espaço não é adequado.” (ECNAI5.19.a.).

“O meu gabinete nunca esteve tão mal. Já esteve muito bem, já foi um gabinete brilhante. Eu tinha 3 postos de trabalho, tinha mais um de coordenação, tinha 3 telefones, material, tinha impressora, fotocopiadora, fax. Não tenho nada disso. Nada. Portanto, eu piorei. Estou num cubículo, muito pequenino, que não é arejado, não tem luz natural. Tenho os 2 computadores mais obsoletos do mundo.” (ECNAI7.19.a.).

“Há gabinetes que de facto não são bons.” (ECNAI4.19.b.).

“Falta espaço. As condições acho bem, se calhar é mais os espaços...” (ECNAI10.19.b.).

“O CNAI tem um problema grave: a informática. É mesmo grave, muito grave. Às vezes não conseguimos atender as pessoas pelos problemas informáticos que temos.” (ECNAI1.19.a.).

De igual forma, no que se refere a financiamento, são enunciadas dificuldades, neste caso, essencialmente burocráticas e decorrentes de cortes e da não integração dos orçamentos.

“Atualmente o CNAI é financiado pelo POPH isso faz com que o processo seja, nomeadamente em relação à entrada de mediadores, mais burocrático. (...) Em relação às instituições também sinto que têm mais dificuldades em recursos humanos.” (ECNAI8.19.a.).

“Temos tido alguns cortes de financiamento, mas que ainda não puseram em perigo o funcionamento dos CNAI, sendo que para o futuro estão assegurados também os CNAI, embora esses cortes comecem a sentir-se sobretudo ao nível das equipas.” (ECNAI14.19.b.).

“Se calhar o serviço está integrado, mas o orçamento não está integrado.” (ECNAI3.19.b.).

Em relação à temática “Tempo”, só um dos entrevistados lhe fez referência, quanto ao período de montagem do CNAI, sendo que apesar de o considerar curto, foi enfrentado como um desafio positivo.

“O tempo para montar o projeto foi curto, mas foi o possível e deu imenso gozo montar o projeto naquele tempo, mas foi muito exigente...” (ECNAI15.19.a.).

Há quem faça uma avaliação positiva nos tópicos referenciados neste fator, com particular ênfase para a capacidade de assegurar financiamento para a sustentabilidade do CNAI.

“Eu acho que os recursos são suficientes e as coisas acabam por acontecer e se calhar o financiamento comunitário também ajudou as coisas a manterem-se.” (ECNAI3.19.a.).

“Financiamento temos vindo a conseguir através do Fundo Social Europeu e isso tem-nos dado muita tranquilidade e muita estabilidade, porque em tempos difíceis

seria mais difícil de defender um modelo por muito bom que ele seja e é realmente...” (ECNAI9.19.a.).

“Acho que não foi por falta de recursos financeiros que alguma coisa podia ter sido feita de maneira diferente. Houve a entrada também de financiamento de empresas na reconstrução de parte da obra que foi necessária ser feita e, portanto, com alguma criatividade conseguiu-se o financiamento necessário.” (ECNAI15.19.b.).

“Não é que as pessoas estejam mal, como é óbvio, mas quer-se sempre melhor, como é óbvio também. Não podendo ter, não se tem, não é, o quê que a gente há de fazer?” (ECNAI6.19.a.).

Entre os aspetos positivos, é sinalizada a solução encontrada através do envolvimento de mediadores socioculturais.

“Surgiu a ideia fantástica do recurso à sociedade civil para se conseguirem mediadores vindos das comunidades, que foi algo que eu até achava que não ia funcionar e que funcionou fabulosamente. Acho que foi das coisas mais importantes do CNAI.” (ECNAI15.19.c.).

Fator XX - Liderança capacitada

Para um projeto com mais de dez anos de vida, com várias lideranças nesse período (falaremos por isso quase sempre no plural: “lideranças”), não se torna fácil responder de uma forma simples a esta questão, pois coloca-se sempre a questão de que momento da liderança se está a falar. Ainda assim, foi possível obter respostas interessantes para poder interpretar a perspetiva dos entrevistados quanto a este fator.

A primeira evidência é a da existência de lideranças do CNAI capazes de construírem uma relação forte com as instituições presentes, desenvolvendo para tal um “tato” institucional e “diplomático” muito relevante para uma liderança efetiva.

“(Liderança capacitada no CNAI) Eu do lado da minha instituição digo que sim. Nunca pedi ao CNAI uma reunião que fosse que me recusassem ou dissessem “hoje não tenho tempo”, nunca.” (ECNAI1.20.a.).

“Continuo a achar o tato como uma questão fundamental, perceber como é que podemos alcançar os nossos objetivos sem nos atropelarmos uns aos outros.” (ECNAI2.20.c.).

“Grande parte do tempo (do líder do CNAI) era passado nesse contacto entre instituições muitas vezes a desbloquear algumas das questões que havia.” (ECNAI15.20.a.).

Lideranças do CNAI que valorizaram a mobilização das equipas e a criação de vínculos de confiança com as instituições são outras das referências apontadas pelos entrevistados.

“Remávamos todos para o mesmo objetivo e acho que todas as instituições perceberam que a liderança do ACIME/CNAI estava só focada nisso e não noutros interesses. Acho que isso gerou níveis de confiança importantíssimos para poderem acreditar nesta liderança.” (ECNAI15.18.a.).

“Eu acho que é muito positiva e eu acho que as líderes que tivemos sempre no CNAI foram sempre pessoas que também (investiram) muito no sentido humano e, portanto, também deram sempre muita motivação às equipas.” (ECNAI3.20.a.).

“Acho que a liderança do ACIME, que no fundo era quem coordenava o CNAI, era uma liderança fortíssima, inspiradora e que dava muito boas orientações, e, portanto, que dava uma visão de horizonte... exatamente, para onde se ia

caminhar. E eu acho que todas as instituições se reconheciam e se sentiam muito confortáveis com essa liderança.” (ECNAI15.20.d.).

Um outro traço que é reconhecido pelos entrevistados nas lideranças do CNAI é a competência/motivação com que assumiram a sua missão.

“Completamente habilitados, são verdadeiros arautos destas matérias, são pessoas que também gradualmente temos projetado para outros patamares.” (ECNAI14.20.a.).

“São lideranças muito importantes e muito decisivas porque são pessoas que têm, desde a primeira hora, acompanhado este desenho e esta implementação, depois são pessoas que adoram aquilo que fazem, e que são completamente abnegadas a uma equipa nos CNAI absolutamente extraordinária.” (ECNAI14.20.b.).

“(O líder atual) vem de um serviço público, mas tem uma missão muito bem desenhada, ele sempre na vida dele sempre sonhou em vida trabalhar no ACIDI com uma apetência enorme para as relações interculturais e depois quer muito inovar enquanto serviço público, portanto está apaixonado pelo modelo do CNAI e muito preocupado em melhorar.” (ECNAI9.20.a.).

“Temos ali uma dupla (de liderança) muito boa, em que se complementa muito uma visão mais de longo prazo e de história e uma visão muito sangue novo e acho que se equilibram muito mais.” (ECNAI9.20.b.).

Correspondendo às mutações de contexto e de organização, segundo um dos entrevistados, as lideranças do CNAI procuraram aprender com a experiência para melhorar a resposta desta instituição.

“A experiência, a própria experiência vai-nos moldando um bocadinho a todos, e conseguimos adequar melhor as perspetivas, as formas de comunicação, as formas

de relação interpessoal. Conseguimos adaptar-nos melhor uns aos outros, pela experiência que vamos tendo.” (ECNAI2.20.a.).

“Acho que é tudo um processo em construção, há aspetos que vão sendo melhorados ao longo dos tempos, mas acho que há este esforço conjunto para que a liderança seja eficaz.” (ECNAI2.20.b.).

Um dos aspetos interessantes, referido numa das entrevistas, diz respeito à capacidade de abrir espaço de protagonismo para todas as instituições presentes no CNAI (e não só para a instituição líder, o ACIME/ACIDI/ACM⁴⁸), para gerar sentimento de relevância.

“A liderança do ACIME sempre foi muito zelosa no dar protagonismo às instituições e, portanto, eu acho que toda a gente se sentia participante e se sentia importante naquela construção, porque a liderança conseguia que eles se sentissem importantes.” (ECNAI15.20.c.).

Do lado das críticas às lideranças do CNAI, surgem sinalizadas as melhorias necessárias na comunicação.

“Às vezes, poderia haver mais comunicação, às vezes há um bocado de falhas de comunicação.” (ECNA2.20.a.).

“Eu acho que já foi uma liderança mais forte, acho que o CNAI perdeu o seu lugar de grande importância dentro do ACIDI, pelo menos eu sinto (...) sinto que o CNAI, às vezes, é um pouco visto como aquela estrutura que dá mais problemas e, portanto, acho que perdeu um pouco o seu peso.” (ECNAI8.20.a.).

“São várias pessoas que estão à frente do CNAI... falando naquelas pessoas que não resolveram a situação de alguns colegas, posso dizer que a liderança podia ser muito melhor.” (ECNAI12.20.a.).

⁴⁸ Designações da instituição ao longo do tempo.

Uma outra abordagem foi proposta aos entrevistados: que indicassem que características deveria ter uma liderança capacitada, no contexto do CNAI. São apontadas como sendo necessárias, entre outras, dimensões como a informalidade, o respeito pela diversidade, sensibilidade/tato, atenção às necessidades das pessoas, o carisma, conhecimento da temática e das instituições presentes.

“(Estilo de liderança desejável) Pessoas sem preconceito. Eu costumo dizer “pessoas que usem calças de ganga”. Tudo o que é gravata assusta, passa a ser “doutor” e as pessoas têm medo de falar. E esta casa é para as pessoas dizerem o que lhes vai na alma.” (ECNAI1.20.b.).

“(Tipo de liderança) Tem de ser uma liderança que tenha em conta a diversidade, quer seja das pessoas que nos procuram, como da própria equipa. É uma realidade muito complexa e desafiante, muitas vezes porque, tanto clientes como colaboradores, são pessoas de diferentes origens e com backgrounds culturais muito diferentes. Há aqui uma adaptação que tem de se fazer e perceber até onde podemos ir ou não e ter imenso tato. Acho que passa muito por aí, pelo tato. Mas também por uma perceção daquilo que as pessoas precisam mais e da melhor forma de responder. Uma liderança tem muito a ver com a gestão do stress. As pessoas, como já sabemos passam por imensas situações, imensas dificuldades, por uma complexidade de questões relacionadas com a sua permanência em Portugal e acho que trazem todos os dias uma carga enorme de stress e passa por se conseguir gerir esse stress com os clientes, mas também com os colegas todos porque não nos é indiferente.” (ECNAI2.20.b.).

“(Definição do tipo de liderança necessário) Tem de ser uma pessoa bastante diplomática. Com algum carisma. E que consiga de facto de estabelecer as pontes

para chegar a um objetivo. Penso que deverá ser uma pessoa que consiga motivar a equipa, porque só com bastante motivação é que as coisas poderão correr bem.” (ECNAI10.20.a.).

“(Perfil de liderança) Tem que ser uma pessoa que se identifique com o tema que cá tratamos, ser sensível a isso, estar disponível sempre. Conhecer um pouco de cada instituição que cá trabalha também, não é ..., só assim é que se calhar é que as coisas poderiam funcionar melhor.” (ECNAI11.20.a.).

4.2. Estudo de caso II - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora

O segundo estudo de caso escolhido, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora, foi selecionado por também corresponder a uma resposta integrada a um problema social complexo: as crianças e jovens em risco/perigo. A opção específica pela Amadora decorreu de ser uma das CPCJ com um dos maiores números de casos acompanhados e que se encontra situada num contexto social desafiante.

Esta opção complementa a análise do estudo de caso I, porque traz a perspetiva da abordagem temática e nível local, enquanto o CNAI representava uma abordagem de um instrumento (“one-stop-shop”) e nível nacional. Segue-se a mesma estrutura de análise e discussão dos dados do estudo de caso I.

Neste estudo de caso, a partir da análise dos dados documentais e das entrevistas, começa-se por apresentar o enquadramento do conceito de maus-tratos e dos fatores de risco que estão na origem da missão da CPCJ, para depois fazer a sua caracterização, o seu enquadramento legal e histórico, os seus objetivos, a sua estrutura e funcionamento, o seu modelo de governação e liderança, dados estatísticos, avaliação, referências na imprensa e os obstáculos e críticas ao seu funcionamento, bem como as vantagens e os fatores

críticos de sucesso, a partir da grelha dos fatores colaborativos Wilder (Mattessich et al, 2008). Procura-se em toda esta abordagem contributos para responder à pergunta de partida: “Qual o modelo organizacional mais adequado para gerir problemas complexos?”

4.2.1. Definição de “maus-tratos”

O estatuto da criança evoluiu significativamente ao longo dos séculos, desde uma condição sem direitos, de irrelevância social, até ao reconhecimento de uma Pessoa, portadora de todos os direitos, nomeadamente de provisão, de proteção e de participação (Carreira, 2012).

As necessidades de proteção da criança evoluem ao longo da sua vida, normalmente de uma circunstância de maior dependência, e conseqüentemente maior necessidade de proteção, para uma crescente autonomia e menor necessidade de proteção. Partindo da referência das necessidades da criança como as físico-biológicas (alimentação, vestuário, higiene, saúde, ...), as cognitivas (estimulação sensorial, estimulação física, socialização e compreensão da realidade física e social) e as socioemocionais (segurança emocional, expressão emocional, rede de relações pessoais, participação e autonomia progressiva, sexualidade, interação), consideram-se situações de maus-tratos quando “atentam contra a satisfação adequada das necessidades fundamentais da criança, afetando negativamente o seu desenvolvimento integral” (CNPCJR, 2011).

Numa outra definição encontramos:

“Os maus-tratos constituem um fenómeno complexo e multifacetado que se desenrola de forma dramática ou insidiosa, em particular nas crianças e nos jovens, mas sempre com repercussões negativas no crescimento, desenvolvimento, saúde,

bem-estar, segurança, autonomia e dignidade dos indivíduos. Pode causar sequelas físicas (neurológicas e outras), cognitivas, afetivas e sociais, irreversíveis, a médio e longo-prazo ou, mesmo, provocar a morte.” (Despacho n.º 31292/2008: 49210).

Esta definição explicita a dimensão da “complexidade” e do “multifacetado” que este problema evidencia e que justifica a sua escolha para este trabalho. O mesmo documento legislativo cita uma outra definição de maus-tratos que importa considerar:

“(…) qualquer forma de tratamento físico e (ou) emocional, não acidental e inadequado, resultante de disfunções e (ou) carências nas relações entre crianças ou jovens e pessoas mais velhas, num contexto de uma relação de responsabilidade, confiança e (ou) poder.” (Magalhães, 2004: 33).

Na tipologia de situações de perigo, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco referencia no n.º 2 do seu artigo 3º as seguintes possibilidades:

- 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 adequada à sua idade e situação pessoal;*
- d) Está aos cuidados de terceiros, durante período de tempo em que se observou o estabelecimento com estes de forte relação de vinculação e em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais⁴⁹;*
- e) É obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento;*
- f) Está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional;*

⁴⁹ Categoria introduzida na última alteração legislativa (Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro).

g) Assume comportamentos ou se entrega a atividades 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 factos e lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.” (Lei n.º 142/2015: 7212).

O Ministério da Saúde, com o seu Despacho n.º 31292/2008, sugere que esta lista é exemplificativa e que “outros casos não especificados cabem igualmente no grupo das situações de perigo”.

Na classificação de tipologias de maus-tratos, como já foi referido no Capítulo II, a CNPCJR usa a seguinte estrutura:

TABELA XXVI
TIPOS DE MAUS-TRATOS

Tipos de maus-tratos	Ativos	Passivos
Físicos	Maus-tratos físicos: Ação intencional por parte dos pais que provoque dano físico ou doença à criança.	Negligência: Não satisfação, temporal, ou permanente, das necessidades básicas por parte dos membros do grupo familiar com que vive a criança.
	Abuso sexual: Contacto sexual com uma criança, menor de 18 anos, por parte de pais ou outro adulto ou outra criança.	
Emocional	Maus-tratos emocionais: Ação intencional por parte dos pais que provoque dano ou sofrimento psicológico ou doença mental à criança.	
Outros maus-tratos	Maltrato pré-natal : Quando a mãe gestante tem comportamentos de risco, negligência, abandono de cuidados físicos, entre outros,	

	que influenciam negativamente a sua saúde e interferem no desenvolvimento adequado do feto.
	Trabalho infantil: Trabalho que é desenvolvido por crianças que não tenham atingido uma determinada idade e/ou que prejudica a sua saúde e/ou desenvolvimento físico, mental, intelectual, moral e social e/ou que compromete a sua educação escolar.
	Maus-tratos no âmbito das instituições: Qualquer legislação, procedimento, intervenção ou omissão procedente dos poderes públicos ou derivada da intervenção institucional e/ou individual dos profissionais que comporte abuso e/ou negligência, com consequências negativas para a saúde, segurança, estado emocional, bem-estar físico, desenvolvimento equilibrado da criança ou que viole os seus direitos básicos.

Fonte: CNPCJ (2011: 26-30)

Já o Ministério da Saúde utiliza uma outra classificação, que considera: “mau trato físico”, “abuso sexual”, “mau trato psicológico” e “síndrome de Munchausen por procuração” (Despacho n.º 31292/2008).

4.2.2. A caracterização das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Perspetiva histórica e legislativa

As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), criadas, em estrito senso, em 1999⁵⁰, representam uma resposta legislativa e operacional, ao problema do risco em crianças e jovens. São instituições oficiais não judiciárias, de base concelhia, que visam cumprir três grandes objetivos (n.º 1, art.º 12º, Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro):

⁵⁰ Embora a sua constituição legal, com esta designação, tenha ocorrido em 1999, com a Lei n.º 147/99, já desde 1991, funcionava um modelo similar, as Comissões de Proteção de Menores.

1) Promover os direitos da criança ou do jovem;

2) Prevenir;

Ou,

3) Pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

Na sua estrutura, nomeadamente da comissão alargada, prevê-se o envolvimento de representantes do município, da segurança social, da educação, da saúde, das forças de segurança, das IPSS e das ONG, das associações de pais, das associações de jovens e cidadãos designados pela Assembleia Municipal. Acresce que tem na sua missão estruturante a “coordenação interinstitucional e carácter interdisciplinar na tomada de decisões” (CNPCJR, 2011), o que a coloca na esfera dos modelos de governação integrada. No caso da CPCJ da Amadora, a assunção do lema “É preciso toda a comunidade para proteger a criança” é uma boa expressão desta visão.

Quando se olha numa perspetiva histórica é interessante notar que, no início do século XX, os cuidados às crianças em Portugal estavam divididos entre a assistência pública, os serviços de instrução e, a partir de 1911, os serviços de justiça, com as Tutorias de Infância e a Federação Nacional dos Amigos e Defensores das Crianças (Candeias & Henriques, 2012).

Destaca-se o pioneirismo de Portugal com a sua Lei de Proteção da Infância de 27 de maio de 1911 e, como já então surge a preocupação, ainda sem o nível de sofisticação atual das CPCJ, de ter, a par com a instância judicial (Tutoria de Infância, que viria a gerar os Tribunais de Menores e Família), um outro órgão que cuidasse de uma perspetiva mais global e articulada, que envolvesse o Estado, a sociedade civil e os cidadãos e que considerasse quer a prevenção, quer a reparação. No art.º 112º e 113º da Lei de Proteção

da Infância, a referida Federação, era definida como “*a união jurídica, moral e facultativa de várias instituições, quer oficiais, quer particulares, de propaganda, educação e patronato, que deverão formar um verdadeiro sistema de higiene moral e social*” e eram definidos como objetivos: “*a) Prevenir os males que podem produzir a degenerescência psíquica e moral das crianças; b) A fazer interessar todo o cidadão português pela conservação e desenvolvimento da saúde e moralidade dos seus filhos; c) A auxiliar a tutoria na execução dos seus acórdãos relativos a menores maltratados, desamparados e delinquentes*” (ibidem: 1327).

Bastante mais tarde, em 1991, surge autonomamente a figura das Comissões de Proteção de Menores, através do Decreto-lei 189/1991, de 17 de maio, depois de uma experiência prévia que havia começado em 1978, com as Comissões enquanto órgãos gestores de observação e ação social, dependentes do Ministério da Justiça.

No seu preâmbulo, pode ler-se: “*É hoje princípio aceite que a problemática do menor negligenciado ou maltratado e também do menor que patenteia condutas desviantes exige uma intervenção interdisciplinar e interinstitucional, articulada e flexível, de base local (...)*” (Decreto-lei 189/1991: 2636), que tem depois consequência no articulado do documento legislativo, onde no n.º 2, do art.º 3º se define que “*as Comissões têm composição plural e diversificada por forma a reunir e a conjugar os conhecimentos e os meios dos serviços, organismos e entidades, públicas e privadas, com responsabilidade no encaminhamento e proteção da criança ou do jovem*” (Decreto-lei 189/1991: 2637).

Prosseguindo esta abordagem concetual, a Resolução 193/97, de 3 de novembro, de reforma do sistema de proteção de crianças e jovens em risco, e que prevê a criação da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, refere no preâmbulo que:

“o Governo pretende definir uma política integrada para as crianças e jovens em risco”, sublinhando a sua natureza interministerial e interinstitucional.

Com a constituição das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, com a Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, prossegue-se esta linha de abordagem integrada, visível quer no princípio de subsidiariedade, onde a intervenção deve ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e pelos Tribunais (al. k), art.º 4º), quer sobretudo pela modalidade de funcionamento alargada, com representantes de várias instituições públicas e privadas e com um leque alargado de competências, às quais adiante regressaremos (art.º 17º e 18º).

Recentemente, o enquadramento legal sofreu mais uma alteração, com a Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, que é a segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro. Destacam-se as seguintes alterações, com relevância para o presente estudo de caso:

- a) Reforça-se, no art.º 7º (intervenção de entidades com competência em matérias de infância e juventude), o papel destas entidades⁵¹, no âmbito de “ações de prevenção primária e secundária, nomeadamente mediante a definição de planos de ação local para a infância e juventude, visando a promoção e concretização dos direitos da criança e do jovem” (n.º 1). Acrescenta ainda que estas entidades devem promover e integrar parcerias e a elas recorrer, sempre que necessário (n.º

⁵¹ Consideradas como “as pessoas singulares ou coletivas, públicas, cooperativas, sociais ou privadas que, por desenvolverem atividades nas áreas da infância e juventude, têm legitimidade para intervir na promoção dos direitos e na proteção da criança e do jovem em perigo”.

- 2). Reforça-se, desta forma, a intenção de uma dinâmica de colaboração interorganizacional própria de modelos de governação integrada.
- b) No art.º 13º torna-se mais robusto o dever de colaboração de “serviços públicos, as autoridades administrativas e as entidades policiais” (n.º 1).
- c) No art.º 18º, referente às competências da comissão alargada, reforça-se a exigência da uma abordagem integrada e colaborativa, para lá das fronteiras da CPCJ, expressa pela indicação de “colaborar com as entidades competentes na constituição, funcionamento e formulação de projetos e iniciativas de desenvolvimento social local na área da infância e da juventude (al. e), n.º 2) e pela referência à colaboração com a Rede Social (al. k), n.º 2 e n.º 3).
- d) A introdução do art.º 82º A, referente ao Gestor do processo, em que se evidencia, de novo, a orientação para uma intervenção integrada para a qual o gestor deve “mobilizar os intervenientes e os recursos disponíveis para assegurar de forma **global, coordenada e sistémica**⁵², todos os apoios, serviços e acompanhamento de que a criança ou jovem e a sua família necessitam (...)”.

Todo o atual sistema de promoção e proteção da criança está orientado pelos princípios enunciados na Convenção sobre os Direitos da Criança, no seu artigo 3º, em que se recomenda que “*em todas as medidas referentes às crianças, que sejam tomadas pelas instituições públicas ou privadas de proteção social, os tribunais, as autoridades administrativas ou os organismos legislativos, atender-se-á primordialmente ao superior interesse da criança*” (Organização das Nações Unidas, 1989).

A defesa do superior interesse da criança constitui, aliás, o primeiro princípio orientador da intervenção referido na Lei de proteção de crianças e jovens em perigo, (al. a), art.º 4º,

⁵² Sublinhado do autor.

Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro). A ele se juntam os seguintes princípios: o direito à privacidade da criança; a intervenção precoce e mínima; a proporcionalidade e atualidade; o reforço da responsabilidade parental e prevalência da família; a obrigatoriedade de informação; a audição obrigatória e participação, primado da continuidade das relações psicológicas profundas e, finalmente, a subsidiariedade.

Este último requisito tem particular importância para se entender a intervenção da CPCJ que prevê uma abordagem em que o nível mais próximo da resolução do problema é o que é ativado em primeiro lugar e ao qual se vão somando outros níveis mobilizados sucessivamente, mediante a necessidade. Assim sendo, é expectável que, em primeiro lugar, intervenham as entidades com competências de infância e juventude. Depois - se esgotadas as competências da primeira linha - intervém a CPCJ e, finalmente, os Tribunais.



FIGURA 25 - Níveis de intervenção subsidiária

Fonte: CNPCJR (2011: 77)

Há que referir, ainda ao nível do enquadramento legislativo, o Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, que complementa as mais recentes alterações legislativas através da criação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDP CJ) e da definição da respetiva missão, das atribuições, do tipo de organização interna e do funcionamento. (art.º 1º, Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto). Esta estrutura substitui a anterior Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR).

Este enquadramento legal, ajustado ao longo do tempo, evidencia de uma forma clara esta opção por um modelo colaborativo, integrado e holístico, que se constitui como força de lei e não como mera orientação ou opinião de especialistas.

É neste quadro que se tem desenvolvido o trabalho das CPCJ e da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDP CJ)⁵³ do qual podemos ter noção através dos seus relatórios de atividades. Assim, em termos nacionais, segundo o último relatório anual de atividades da CNPCJR disponível no momento da execução deste trabalho, referente a 2014, estavam instaladas 308 CPCJ, com a participação de 5.058 membros, na sua versão de comissão alargada, sendo que destes, 2.541 membros integravam também a comissão restrita. A forma de organização mais frequente da modalidade alargada estrutura-se em grupos de trabalho com destaque para “sensibilização e divulgação”, “elaboração do plano anual” e “dinamização de parcerias”. No que diz respeito à dimensão da prevenção, eixo muito valorizado na estratégia da

⁵³ Nova designação da Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR). Só em referências de intervenção posteriores a 10 de agosto de 2015 será usada esta nova designação, mantendo-se em datas anteriores a referência à CNPCJR.

CNPCJR, é referido que 111 CPCJ têm já em curso o projeto “Tecer a prevenção” e que mais 129 manifestaram desejo de aderir.

As principais dificuldades registadas resultam da “insuficiência de tempo afeto à CPCJ por parte dos membros; a ausência de priorização do trabalho na CPCJ por parte das entidades representadas; e a menor participação de alguns parceiros no trabalho da CPCJ” (Relatório de Atividades CNPCJR, 2014: 7). O cargo de Presidente é, na maioria das CPCJ, exercido por um representante do município.

4.2.3. A Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora

4.2.3.1. Institucionalização, objetivos e funcionamento da CPCJ Amadora

A CPCJ da Amadora sucedeu à Comissão de Proteção de Menores da Comarca da Amadora, criada em 20/02/1997, conforme consta da publicação em Diário da República, Portaria n.º 116/97. É-lhe devida colaboração das autoridades administrativas e policiais, bem como pessoas singulares e coletivas no cumprimento da sua missão.

Já mais recentemente, em 2014, no seu Plano Local de Prevenção, a CPCJ da Amadora define a sua visão como:

*“A promoção e proteção dos direitos das Crianças e Jovens, encontra-se dependente da Comunidade, que partilha valores de solidariedade e cooperação, partindo do pressuposto básico de que o sucesso da intervenção junto das crianças e jovens em perigo se encontra **diretamente ligado à interação e interdependência das várias instituições**⁵⁴, na procura de soluções para a Criança e Jovem, preservando a sua individualidade, a sua cultura e as suas necessidades específicas*

⁵⁴ Sublinhado do autor.

de desenvolvimento.” (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens Amadora, 2014: 4).

E para tornar ainda mais claro esta expressão de interação e de interdependência, surge de novo reforçada, na definição adotada para a sua missão, o conceito de “rede”:

“Promover o desenvolvimento de uma rede que contribua para a transformação da família, entendendo a Criança no centro das decisões e atendendo ao seu superior interesse (princípios consagrados no art.º 4º da Lei 147/99 de 01/09).”

(Comissão de Proteção de Crianças e Jovens Amadora, 2014: 4).

A CPCJ da Amadora tem jurisdição na área territorial correspondente ao concelho da Amadora. Segundo os dados disponibilizados no *Diagnóstico Social da Amadora 2014* (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2014) este concelho, constituído em 1979, é composto atualmente por seis freguesias (Alfragide, Águas Livres, Falagueira - Venda Nova, Encosta do Sol, Mina de Água e Venteira) e tinha segundo o censo 2011, 175.136 habitantes, evidenciando uma queda demográfica de 0,4% face ao censo anterior. A densidade populacional é das mais altas do país (7.356 habitantes/km²) e há um manifesto envelhecimento da população, quer por redução na base da pirâmide etária, quer por aumento no topo. Ao nível das habilitações literárias, o concelho está abaixo da média da Grande Lisboa. Uma outra característica sublinhada no diagnóstico social é a forte multiculturalidade do concelho, que acolhe 41 nacionalidades. Ao nível económico, o tecido empresarial sofreu um forte impacto da crise económica dos últimos anos, com uma redução de 12% das empresas de serviços do concelho, entre 2004 e 2010.

Um indicador importante no contexto do presente estudo, que expressa vulnerabilidade socioeconómica das crianças e das suas famílias, é o aumento do número de crianças beneficiárias da Ação Social Escolar, que representam 54,3% da população do pré-escolar

e do 1º ciclo básico, com um aumento de 8% nos últimos 6 anos letivos. A esse facto - vulnerabilidade das crianças - não será alheio o destaque dado nas considerações finais deste documento em que se refere *“para além da vulnerabilidade de alguns territórios, é possível identificar a existência de alguns grupos com os quais deverá ser desenvolvido um trabalho técnico especializado, de maior proximidade, nomeadamente os que se relacionam com as problemáticas da violência doméstica, da criminalidade, das crianças e jovens em risco. Nestas áreas o trabalho de intervenção deverá contemplar uma vertente preventiva muito forte.”* (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2004: 76)

Como qualquer outra CPCJ, a da Amadora funciona com uma organização a dois níveis: uma modalidade restrita e uma modalidade alargada. A comissão restrita funciona em permanência e é a quem compete intervir em situações em que há perigo para a criança ou jovem. Nas suas competências (art.º 21º) começa por estar o atendimento das pessoas que a ela se dirigem, apreciar as situações de que tenha conhecimento, arquivando ou dando seguimento à instrução dos processos, nesse caso até à decisão, aplicação, acompanhamento e revisão da medida de proteção ou promoção da criança ou jovem. Compete-lhe, também, informar e articular com a comissão alargada, solicitando a sua participação sempre que necessário.

A comissão restrita reúne por convocatória da Presidente, tendo adotada a regularidade semanal - às terças-feiras - para distribuição e análise de processos, bem como a decisão sobre as medidas a adotar.

Já a comissão alargada, expressão institucional da intenção de governação integrada, com a sua dimensão interinstitucional e interdisciplinar, intervém essencialmente no domínio da prevenção. A Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro define, no seu art.º 17º., n.º 1, que esta deve ser constituída por representantes:

- a) Um representante do Município, a indicar pela câmara municipal, ou das freguesias, de entre pessoas com especial interesse ou aptidão na área das crianças e jovens em perigo;
- b) Um representante da Segurança Social, de preferência designado de entre técnicos com formação em serviço social, psicologia ou direito;
- c) Um representante dos serviços do Ministério da Educação, de preferência professor com especial interesse e conhecimentos na área das crianças e dos jovens em perigo;
- d) Um representante do Ministério da Saúde, preferencialmente médico ou enfermeiro, e que integre, sempre que possível, o Núcleo de Apoio às Crianças e Jovens em Risco;
- e) Um representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social ou de outras Organizações Não-Governamentais que desenvolvam, na área de competência territorial da comissão de proteção, respostas sociais de carácter não residencial, dirigidas a crianças, jovens e famílias;
- f) Um representante do organismo público competente em matéria de emprego e formação profissional;
- g) Um representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social ou de outras Organizações Não-Governamentais que desenvolvam, na área de competência territorial da comissão de proteção, respostas sociais de carácter residencial dirigidas a crianças e jovens;
- h) Um representante das associações de pais existentes na área de competência da comissão de proteção;

- i) Um representante das associações ou outras organizações privadas que desenvolvam, na área de competência da comissão de proteção, atividades desportivas, culturais ou recreativas destinadas a crianças e jovens;
- j) Um representante das associações de jovens existentes na área de competência da comissão de proteção ou um representante dos serviços de juventude;
- k) Um representante de cada força de segurança, dependente do Ministério da Administração Interna, presente na área de competência territorial da comissão de proteção;
- l) Quatro cidadãos eleitores, preferencialmente com especiais conhecimentos ou capacidades para intervir na área das crianças e jovens em perigo, designados pela Assembleia Municipal;
- m) Os técnicos que venham a ser cooptados pela comissão, com formação, designadamente, em serviço social, psicologia, saúde ou direito, ou cidadãos com especial interesse pelos problemas da infância e juventude.

No caso concreto da CPCJ da Amadora, esta é presidida por um representante do município, sendo a comissão restrita composta por este mesmo elemento, um representante da segurança social, um representante da educação, um representante da saúde e mais sete elementos cooptados (dois cooptados do município, três das juntas de freguesia e dois de IPSS). A sua composição reflete o princípio da interdisciplinaridade (áreas de serviço social, psicologia, direito, política social e pedagogia social) e o carácter interinstitucional.

Estas mesmas características estão presentes na comissão alargada, que reúne quer os membros da comissão restrita, quer outros vinte e três participantes⁵⁵, somando então a

⁵⁵ O IIEFP não tinha, à data, membro nomeado.

comissão alargada trinta e cinco membros. Em termos de áreas de especialidade regista-se o reforço da psicologia, do serviço social e da pedagogia, já presentes na comissão restrita, e o contributo de novas áreas como a sociologia, a enfermagem, o curso superior de polícia e até um membro com o estatuto de estudante.

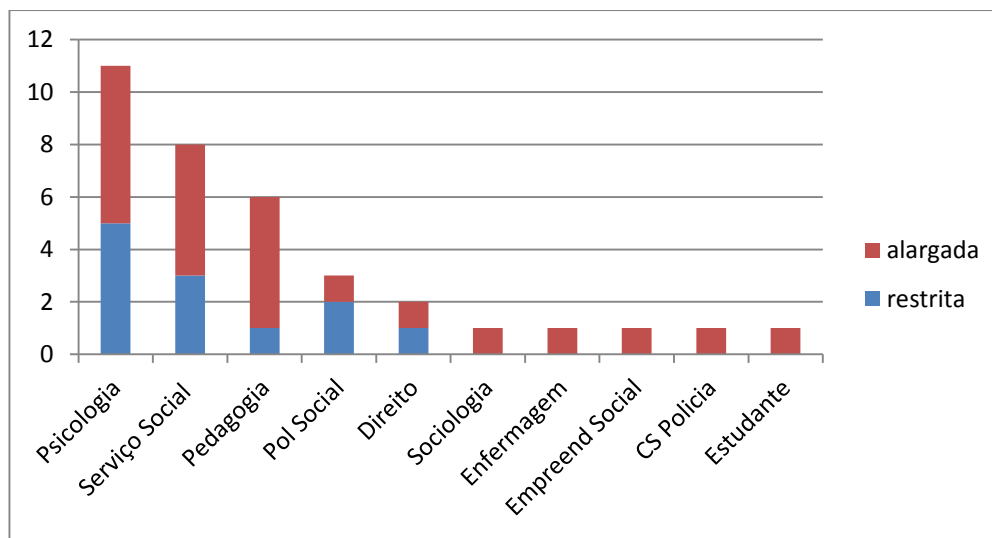


FIGURA 26 - Áreas profissionais presentes na CPCJ Amadora

Fonte: Dados cedidos pela CPCJ Amadora

No que diz respeito a presença de instituições, diversifica-se e reforça-se a presença de instituições da sociedade civil (associações e IPSS) e entram representantes da Saúde e da Assembleia Municipal.

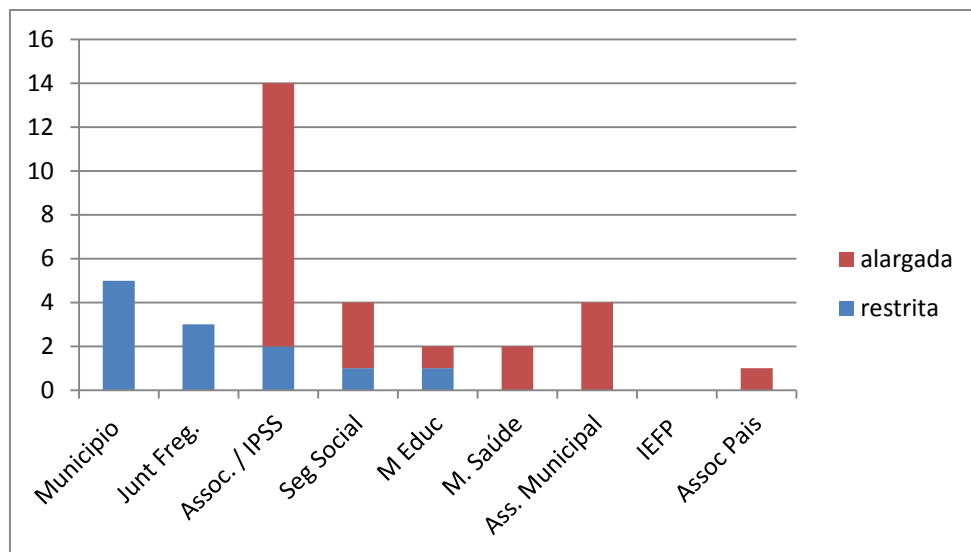


FIGURA 27 - Tipologias de instituições presentes na CPCJ Amadora

Fonte: Dados cedidos pela CPCJ Amadora

Aprofundando um pouco mais o papel da comissão alargada, verifica-se que as suas competências passam, desde logo, por promover ações de promoção dos direitos das crianças e de agir no domínio da prevenção (art. 18º, Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro). Nesse sentido, uma das suas principais responsabilidades é o Plano Local de Prevenção dos Maus-tratos, ao qual voltaremos. Nesse sentido, dentro da sua missão específica inclui-se a informação à comunidade sobre os direitos da criança e do jovem. Deve detetar factos e situações que afetem os direitos e interesses da criança/jovem, desde a segurança, à saúde, educação ou formação, ou se mostrem desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social, e deve fazê-lo informando e/ou colaborando com as entidades competentes. Essa colaboração deve estender-se ao estudo e elaboração de projetos inovadores no domínio da prevenção dos fatores de risco. É esperado que possa colaborar com a Rede Social e possa dar parecer sobre programas destinados a este público-alvo. Finalmente, é a comissão alargada que analisa semestralmente o andamento dos processos e aprova o relatório anual de atividades e avaliação.

A CPCJ da Amadora definiu e executou o seu “Plano Local de Prevenção dos Maus-tratos na infância e juventude” (PLPMTIJ), para o triénio 2013-15. No seu prefácio refere que *“a importância de priorizar a prevenção, exige organização, persistência e respeito pelas especificidades de cada uma das instituições e organizações implicadas no sistema de proteção à infância e juventude, devendo basear-se na minimização de fatores de risco e no fortalecimento de fatores de proteção.”* (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora, 2014: 3). É reforçada a sua dimensão enquanto prática planificada e integrada, de modo que as ações se possam desenvolver concertadamente de uma forma holística e sistémica, convergindo assim claramente para a cultura de governação integrada.

O processo de construção do PLPMTIJ reflete a forma como a visão e a missão da CPCJ foi formulada, incluindo uma primeira fase de diagnóstico, com início em 2012, que contou com a participação de quarenta e oito instituições da 1ª linha, para o levantamento de fatores de risco e dos fatores de proteção.

TABELA XXVII

FATORES DE RISCO E FATORES PROTETORES

Fatores de risco	Fatores protetores
• Competências parentais desajustadas; • Exposição a modelos parentais com comportamentos desviantes (violência doméstica, crime); • Exposição a comportamentos aditivos (toxicodependência/alcoolismo); • Permanência irregular em território nacional;	• Meio organizacional e associativo (Organismos públicos, IPSS, projetos sociais); • Programas de intervenção interinstitucional (Escolhas, PSP Policiamento de Proximidade, Comissões Sociais de Freguesia, Pressley Ridge, ...);

• Diminuição dos recursos humanos e financeiros das instituições; • Abandono escolar/trabalho infantojuvenil; • Aumento das problemáticas associadas à saúde mental; • Desemprego/diminuição de rendimentos; carências socioeconómicas das famílias.	• Rede social colaborativa/ Prática de intervenção em parceria; • Existência de ações de intervenção na família, em contexto escolar e no âmbito de projetos locais; • Flexibilização das respostas em função das necessidades das famílias, por parte dos serviços que estão a intervir; • Relação privilegiada com os Núcleos de Apoio à Criança e Jovem em Risco.

Fonte: Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora (2014: 5)

Deste processo foi reafirmada a necessidade da CPCJ se constituir como “*a entidade impulsionadora do compromisso interinstitucional na defesa dos direitos da Criança e do Jovem, através da promoção de uma visão integrada da Promoção e Proteção da Infância e Juventude, privilegiando a intervenção precoce e promovendo a redução das situações de risco*” (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora, 2014: 6). Sublinha-se a presença recorrente do interinstitucional e da integração, como fatores críticos para a compreensão do papel da CPCJ.

Este Plano Local de Prevenção definiu três áreas de prevenção (universal, seletiva e indicada) e ficou organizado em torno de cinco eixos:

- Área de prevenção universal (destinada à população em geral)
 - Eixo 1: Participação da comunidade na proteção da criança e do jovem.
 - Eixo 2: Colaboração interinstitucional para a promoção dos direitos da criança e do jovem.
- Área de prevenção seletiva (dirigida a grupos específicos)

- Eixo 3: Promoção das competências parentais, em contextos de vulnerabilidade social.
- Eixo 4: Promoção das competências pessoais e sociais nas crianças e jovens, em contexto de vulnerabilidade social.
- Área de prevenção indicada (para crianças/jovens já sinalizados)
 - Eixo 5: Promoção de respostas integradas, na proteção das crianças e jovens em perigo.

Numa outra perspetiva de análise do funcionamento, como já foi referido a propósito da subsidiariedade, a CPCJ integra um nível intermédio entre as instituições de primeira linha em matéria de infância e juventude, às quais compete uma intervenção inicial e os tribunais, cuja intervenção acontece quando a intervenção da CPCJ já não é possível, nomeadamente, por não haver consentimento da família, condição obrigatória para a aplicação de medidas pela CPCJ.

O funcionamento da CPCJ, numa perspetiva de intervenção, está centrado em torno de medidas de promoção dos direitos e medidas de proteção. Estas visam quer afastar o perigo em que eventualmente se encontrem crianças e jovens, proporcionando-lhes as condições de proteção, segurança e desenvolvimento, quer garantir a recuperação das crianças/jovens vítimas de quaisquer maus-tratos.

As medidas de promoção e proteção incluem apoio junto dos pais ou de outro familiar, confiança a pessoa idónea, apoio para autonomia de vida e ainda acolhimento familiar ou residencial e ainda confiança a pessoa selecionada para a adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista à adoção. Têm como característica especial um

modelo colaborativo, que pressupõe o consentimento informado dos pais/responsáveis legais e da criança/jovem a partir dos 12 anos de idade.

4.2.3.2. Modelo de governação e liderança

A CPCJ da Amadora é liderada pela sua presidente⁵⁶, eleita pela comissão alargada, que tem a prerrogativa de designar, entre os membros da Comissão, o secretário da CPCJ que coadjuva e substitui a presidente em caso de impedimento.

Formalmente a presidência tem, entre outras, como competências estabelecidas por lei (art.º 24º, Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro) representar a CPCJ, presidir às reuniões das duas modalidades (alargada e restrita) e orientar as suas atividades, bem como promover a execução das decisões da CPCJ, elaborar e apresentar o relatório anual e também tem o poder de autorizar a consulta aos processos.

O seu mandato tem a duração de três anos, renovável por uma vez. Tem voto de qualidade e é indispensável a sua presença nas deliberações da CPCJ, quer restrita, quer alargada, que decide por maioria (art.º 23º, Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro).

Num texto de que é coautora, a presidente da CPCJ da Amadora sinaliza, com mais detalhe e propriedade no contexto da governação integrada, que “*o papel do líder formal (presidente) é sobretudo o de servir de modelo para a construção de relações coesas e compensadoras prestando atenção ao lado humano da mudança; ele cria um ambiente caracterizado por altos níveis de confiança; desenvolve uma cultura de aprendizagem e de melhoria; ajuda a parceria a desenvolver um propósito coeso e mobilizador e a empenhar-se nele; estimula uma cultura de empreendedorismo relativamente a ideias e inovações que beneficiem a aprendizagem coletiva e assegura que a voz de todos os*

⁵⁶ Dr.ª Joana Garcia da Fonseca, à data da realização do trabalho de campo.

membros seja ouvida. (...) O presidente de uma CPCJ é, essencialmente, um gestor de relações. Ele tem a função essencial de promover a colaboração das instituições e pessoas, fazendo emergir o potencial e competências de cada um e criando as condições propícias para a sua participação.” (Fonseca & Louro, 2015: 145).

O seu modelo de governação decorre da lei geral e do regulamento interno (Anexo III) mas é interpretado de uma forma particularmente vocacionada para a governação integrada, com uma forte dimensão colaborativa e inspiracional.

4.2.3.3. *Dados estatísticos de casos*

A CPCJ da Amadora constitui uma das comissões com um maior volume processual a nível nacional. Como é possível verificar na Tabela XXVIII o número de processos ativos ao final de cada um dos anos considerados aumentou 48%, entre 2012 e 2014⁵⁷, o que significou uma expressiva sobrecarga para a estrutura de recursos humanos existente.

TABELA XXVIII

ENTRADA E SAÍDA DE PROCESSOS CPCJ AMADORA (2012-2014)

	2012	2013	2014
Entrada de processos			
Transitados do ano anterior	766	940	1231
Instaurados:	711	968	777
Novos processos	645	915	742
Recebidos de outras CPCJ	66	53	35

⁵⁷ Não faz parte do objeto do presente trabalho analisar as causas desse aumento de processos ativos.

Reabertos	78	140	138
Total de entradas	1555	2048	2146
Saída de processos			
Arquivados fase preliminar	177	242	221
Arquivados fase pós-preliminar	398	518	500
Enviados para outras CPCJ	40	57	35
Total de saídas	615	817	756
Total processos ativos	940	1231	1390

Fonte: Relatórios de Atividades da CPCJ Amadora

Quanto à tipologia de perigo, segundo as faixas etárias, no ano de 2014, a categoria com mais sinalizações é a “Exposição a comportamentos que afetam o bem-estar e desenvolvimento” a que se segue a “Negligência” e a “Criança ou jovem que assume comportamentos que afetam o seu bem-estar e desenvolvimento (através da ingestão de bebidas alcoólicas ou de estupefacientes, quer seja através de fugas de casa ou de comportamentos antissociais ou de grave indisciplina)”, bem como “Abandono e absentismo escolar”. Destas categorias, a única que aumenta face ao ano anterior é a “Criança ou jovem que assume comportamentos...”. Todas as restantes categorias decrescem ou mantêm.

TABELA XXIX

TIPOLOGIA DE MAUS-TRATOS POR FAIXA ETÁRIA, COM EVOLUÇÃO

ENTRE 2013 E 2014

	0- 5 Anos	6 – 10 Anos	11-14 Anos	15-17 Anos	18-21 Anos	Total 2014	Total 2013
Abuso sexual	7	4	11	3	-	25	29
Criança abandonada ou entregue a si própria	9	7	5	6	3	30	37
Criança ou jovem que assume comportamentos que afetam o seu bem-estar e desenvolvimento	1	9	52	73	9	144	129
Exposição a comportamentos que afetam o bem-estar e desenvolvimento	123	65	32	22	5	259	300
Maus-tratos físicos	24	19	32	14	4	93	93
Maus-tratos psicológicos	6	8	8	2	-	24	30
Negligência	78	42	25	25	3	173	180
Abandono Absentismo escolar	2	15	33	73	21	144	163

Fonte: Relatórios de Atividades CPCJ Amadora

Quanto a instituições que, em 2014, sinalizaram casos para a CPCJ foram, em primeiro lugar, o Tribunal/Ministério Público (30% dos casos), seguido das Escolas (28%), da PSP (10%) e da Saúde (10%).

Em termos nacionais, ao nível da atividade processual em 2014, o número de processos ativos foi de 35.597, tendo sido arquivados 37.422 processos. Registou-se uma redução de processos ativos no final do ano, face a igual período de 2013, por aumento do número de processos arquivados. Em relação aos processos instaurados, 28.874 correspondem a novas situações de perigo que obrigaram a intervenção das CPCJ (CNPCJR, 2014: 10). A distribuição do número de processos não é, obviamente, uniforme, sendo que cerca de 50% do volume processual é da responsabilidade de 47 CPCJ, havendo 14 CPCJ com mais de mil processos cada. No total dos processos, a faixa etária mais presente é a dos 15-21 anos e a menos presente a dos 0-5 anos. As categorias mais frequentes são: *“Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança”*; *“Negligência”*; *“Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação”*; *“Criança/Jovem assume comportamentos que afetam o seu bem-estar”*; e *“Maltrato físico”*.

4.2.3.4. Avaliação

O acompanhamento e avaliação da CPCJ da Amadora - como das restantes - é da responsabilidade da Comissão Nacional.

Particularmente em relação à avaliação, a CPCJ da Amadora elabora anualmente um relatório de atividades com identificação da situação e dos problemas existentes, incluindo dados estatísticos e informações que permitam conhecer a natureza dos casos

apreciados e as medidas aplicadas e avaliar as dificuldades e a eficácia da intervenção (cf. art. 32º, Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro).

Deve ser destacado que no Plano Local de Prevenção de Maus-tratos na Infância e na Juventude 2013-2015 (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora, 2014) é dada uma atenção relevante ao processo de avaliação neste domínio, sendo usadas várias ferramentas como:

- Escalas de avaliação respondidas pelo público-alvo a que se destinam as ações;
- Escalas de avaliação respondidas pelos parceiros e pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude;
- Análise dos relatórios de atividade da CPCJ;
- Análise das sinalizações enviadas à CPCJ (designadamente quanto à qualidade e nível e profundidade das intervenções prévias à referenciação).

Da análise realizada ao balanço do Plano Local de Prevenção de Maus-tratos na Infância e na Juventude (2013-2015)⁵⁸ salienta-se a avaliação geral de nível BOM, com a avaliação dos diferentes itens com variação entre 3.5 e 4.5 (escala 1- 5). Nos valores mais baixos (3.5) encontram-se as questões relacionadas com a avaliação do impacto das ações desenvolvidas dentro da população alvo (ações no âmbito da prevenção seletiva) e nos mais altos (4.5) a importância do próprio plano, para a conferência e para a comunicação e articulação entre a CPCJ e as restantes instituições da comunidade.

Das conclusões do *focus group* com a Comissão em modalidade restrita sublinha-se:

⁵⁸ Conforme documentação facultada das reuniões de avaliação da comissão alargada, em 18/01/2016. Dados recolhidos através das fichas elaboradas para avaliação das ações (13 respostas, entre 32 entidades diretamente envolvidas) e por 2 sessões de *focus group* para avaliação de impacto e levantamento de necessidades (C. Restrita; C. Alargada + outros parceiros com relevância na área da infância e juventude (escolas, DGSPRS, Juntas de Freguesia)).

- As entidades de 1ª linha têm maior conhecimento sobre os procedimentos a adotar nas situações de risco e perigo;
- As situações sinalizadas à CPCJ são descritas com maior profundidade e foram realizadas as diligências ao alcance da 1ª linha (em oposição ao que acontecia anteriormente em que eram sinalizadas todo o tipo de situações, sem diagnóstico devido);
- Verifica-se uma maior proximidade entre a CPCJ e as instituições com CMIJ, nomeadamente escolas, permitindo um trabalho mais integrado/em rede;
- O PLPMTIJ permitiu reforçar a ligação à comunidade e sociedade civil, sensibilizando-a para a prevenção dos maus-tratos nas crianças e jovens;
- Ações como o Laço Humano (em espaço público) aumentaram a visibilidade do tema da prevenção dos maus tratos;
- Em alguns agrupamentos de escolas, a prevenção dos maus-tratos encontra-se comprometida pela escassez ou inexistência de recursos humanos especializados (psicólogos, assistentes sociais, ...);
- Necessidade de um maior envolvimento das associações de pais no trabalho complementar com a escola;
- Verifica-se ser necessário aprofundar a parceria com a PSP e os diferentes profissionais da área da saúde;
- A implementação das atividades do Plano dependeu em grande medida do envolvimento e coordenação dos membros da restrita;
- Perceção de que técnicos/as representantes na Comissão Alargada não têm poder de decisão sobre os temas aí debatidos;

- Perceção de um envolvimento gradualmente mais forte dos membros da Comissão Alargada;
- Perceção de que o bom trabalho em parceria não se reflete com a mesma intensidade no acompanhamento das medidas de promoção e proteção aplicadas;
- Pouca corresponsabilização no acompanhamento das medidas de promoção e proteção, pouca participação na assinatura dos acordos. Causa relacionada com a falta de tempo necessário ao trabalho em parceria.

4.2.3.4.1. Objetivos, indicadores e evidências de “Eficácia” e de “Eficiência”

As questões da eficácia e da eficiência, na esfera de intervenção da CPCJ Amadora, são de definição mais difícil que no estudo de caso I. Em si mesmo, o problema complexo sobre a qual age a CPCJ é mais denso e a intervenção que lhe é pedida, mais complexa. Vale a pena, por exemplo, ter em conta as páginas 492 e seguintes, onde a partir da análise de imprensa, de notícias referentes a temáticas correlacionadas com a CPCJ Amadora, no domínio referente “complexidade decorrente da natureza dos casos”, se mostra como é difícil a abordagem do tema sucesso/insucesso ou de eficácia/ineficácia da ação⁵⁹.

Mesmo a avaliação de dados aparentemente simples, como a evolução do número de novos processos abertos na CPCJ em cada ano, é de difícil interpretação, podendo mesmo

⁵⁹ O estudo “*Eficácia percebida e resultados de parcerias comunitárias*” (Moniz, 2012), concluía, a partir de um trabalho de campo com líderes e membros das CPCJ, que “os resultados demonstraram a variabilidade das realidades em função da localização geográfica das Comissões (urbanas, rurais, mistas), como o tempo de funcionamento, (...) e que as variáveis associadas ao clima social (partilha de poder no processo de decisão, a resolução de conflitos, a liderança inclusiva e a presença de uma missão partilhada) têm uma influência positiva significativa na eficácia e na influência percebida pelo trabalho em parceria desenvolvido pelas CPCJ’s e não tem uma influência significativa nas mudanças sociais observadas ao longo do tempo nas comunidades.” (Moniz 2012, p. V).

gerar leituras contraditórias (e.g. o aumento de processos significa que a situação se agravou e/ou que a CPCJ não está a ser eficaz na prevenção destes eventos, ou, pelo contrário, que a CPCJ e as instituições da comunidade estão a trabalhar muito bem, não deixando ocultos casos de maus-tratos, sem a devida sinalização?).

Não obstante estas dificuldades torna-se essencial, no quadro do presente trabalho, fazer uma aproximação à avaliação da eficácia e eficiência da intervenção da CPCJ da Amadora.

Partindo da análise das respostas dos entrevistados às duas perguntas adicionais ao WCFI sobre eficácia e eficiência, verifica-se unanimidade nas respostas que afirmam ser eficaz e mais eficiente o modelo da CPCJ. A aplicação de uma escala de Likert (1-5) gerou como resultado para a “Eficácia”, o valor médio de 4.27, e para “Eficiência” o valor médio de 4.18. Estes resultados mostram uma avaliação claramente positiva, por parte dos entrevistados, quer da eficácia, quer da eficiência da CPCJ da Amadora.

Atendendo a que a medida da eficácia se referencia ao objetivo traçado (tanto mais eficaz, quanto mais cumpre o seu objetivo), recupera-se a missão definida, como um dos objetivos a avaliar e, consequentemente, como um dos referenciais para a eficácia:

“Promover o desenvolvimento de uma rede que contribua para a transformação da família, entendendo a Criança no centro das decisões e atendendo ao seu superior interesse (princípios consagrados no art.º 4º da Lei 147/99 de 01/09).⁶⁰”

Procuraram-se, no entanto, outros objetivos complementares, enunciados no espólio documental consultado da CPCJ da Amadora, que se integram seguidamente na Tabela XXX, bem como poderiam ser ainda considerados outros adicionais em investigações futuras. A partir dessas referências, bem como de outras que foram surgindo na análise

⁶⁰ Cf. Missão da CPCJ Amadora (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens Amadora, 2014: 4).

de conteúdo das entrevistas e dos excertos de notícias de imprensa selecionadas, propõe-se a seguinte grelha de análise:

TABELA XXX

OBJETIVOS, INDICADORES E EVIDÊNCIAS DE “EFICÁCIA” E “EFICIÊNCIA”

ESTUDO DE CASO II: CPCJ

Eficácia		
Objetivo	Indicador	Evidências ⁶¹
<i>“Promover o desenvolvimento de uma rede entendendo a Criança no centro das decisões e atendendo ao seu superior interesse”</i>	N.º de membros da Comissão alargada/ Diversidade	35 membros
		<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Na alargada, até neste momento, eu penso que há maior diversidade do que havia há uns anos atrás.” (ECPCJ2.5.b).</i> <i>“O constrangimento maior que eu encontro ainda é a falta de outros elementos da comunidade muito pertinentes na maioria dos problemas das crianças, que não estão presentes.” (ECPCJ10.5.b.).</i>

⁶¹ Os dados quantitativos são referentes a 2014, salvo referência em contrário. Os excertos das entrevistas e das notícias de imprensa são selecionados a partir do *corpus* documental deste trabalho.

	N.º de reuniões da Comissão alargada/ Ano	Doze/ano
		<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Uma das coisas que me choca é quando preenchemos a lista de presenças, é uma lista enorme e há pessoas na lista que eu nunca conheci, que nunca lá estiveram, mas pertencem à comissão,... tiveram um papel mais ativo noutros tempos, mas que agora não estão.” (ECPCJ16.4.c.).</i>
	N.º de instituições participantes no Plano de Prevenção dos Maus-tratos (2013-2015)	48 instituições
	Avaliação qualitativa do PLPMTIJ (2013-2015)	Avaliação BOM (entre 3.5 e 4.5 ⁶²)

⁶² Escala 1-5. Ver outras referências de avaliação qualitativa do Plano, nas páginas 469 e seguintes.

	Casos concretos de comunicação ou de colaboração interinstitucional, para a promoção ou proteção de crianças e jovens em risco	<i>(Excertos de notícias de imprensa)</i> <i>“Em novembro, a PSP comunicou a situação à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) da Amadora, que remeteu a sinalização para o Ministério Público (MP) para a instauração de um processo de promoção e proteção judicial (das crianças) e para efeitos de procedimentos criminais (quanto ao suspeito).” (19.1.GI.).</i> <i>“Na sequência da deteção do caso, o hospital comunicou a situação ao Ministério Público e à Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco.” (4.1. GI.).</i> <i>“A lei determina que os hospitais têm o dever de colaborar com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ). E facultar-lhes a informação necessária para avaliar as situações de risco.” (3.1. GI.).</i> <i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Eu acho que facilita muito esta ligação às entidades.” (ECPCJ3.V.b.).</i>

		<i>“Eu acho que este modelo traz uma grande riqueza ao trabalho, por exatamente virmos de entidades diferentes, porque conseguimos também de alguma maneira que cada uma das entidades à qual pertencemos desbloqueie alguns processos que se não tivéssemos ligadas a essa entidade se tornaria mais complexo.”</i> <i>(ECPCJ3.V.a.).</i> <i>“(...) as decisões serem tomadas em conjunto. O técnico não sente que tomou aquela decisão sozinho... sentir-se apoiado nessa decisão e isso enquanto profissional, existe uma maior confiança e menos receio da falha e de estar a prejudicar alguma situação, alguma família...”</i> <i>(ECPCJ6.V.a.).</i>

	Equipa interinstitucional e multidisciplinar	(Dados qualitativos das entrevistas) “Aqui neste tipo de situações mais complexas coloca-se essa diversidade técnica também, porque cada um tem o seu olhar e, por vezes, o olhar único não é um olhar suficientemente abrangente, não é, daí a riqueza da equipa porque a psicologia, o serviço social, a educação social, a área jurídica, todas elas são possíveis de se complementarem e, portanto, essa riqueza parece-me estar conseguida.” (ECPCJ15.5.c.). “A comunidade sentada a decidir sobre ela própria é a grande mais-valia, eu acho que nos traz uma riqueza muito grande, quer das visões profissionais de cada um, porque nós somos de diferentes áreas, mas também nos faz trazer a nossa instituição para dentro, para a decisão e levar para a nossa instituição o que se sente e o que se vê na comunidade.” (ECPCJ12.5.a.).

	Existência e qualidade das relações informais	(Dados qualitativos das entrevistas) “É mais fácil se uma pessoa vê que uma coisa não está a funcionar, liga, e diz “olha, isto não está a resultar, como é que é? Se calhar temos de fazer diferente...”. ” (ECPCJ18.15.b.). “Uma das coisas que acontece muito é que, por exemplo, se precisa de contactar alguém, se não se consegue pelos números fixos ou profissionais, temos os números pessoais e ligamos e não há problema... ou por e-mail... tenta-se sempre resolver ..., portanto há essa proximidade e à vontade.” (ECPCJ16.15.a.). “É informal. Tudo o que é informal é bom e é facilitador. Se tenho alguma dificuldade, chego a qualquer das minhas colegas daqui digo qual é, e logo se disponibilizam a colaborar.” (ECPCJ7.15.a.).

	Polivalência dos quadros da CPCJ	<i>“Há uma grande polivalência de funções. Somos hiper-flexíveis, fazemos tudo...” (ECPCJ13.10.c.).</i> <i>“Não é uma estrutura rígida. (...) nós somos muito polivalentes.”</i> <i>(ECPCJ12.10.a.).</i>
	Colaboração inter-CPCJ	Reunião do Grupo Inter-CPCJ: Amadora, Cascais, Oeiras e Sintra (julho 2014).
Promoção de informação à comunidade sobre os direitos da criança e do jovem	Ações desenvolvidas	• II Seminário <i>Violência e Maus Tratos nas Crianças e Jovens: Que desafios para hoje?</i> (abril 2014). • Ação de formação e sensibilização, dirigida aos técnicos e educadores dos equipamentos de infância da Santa Casa da Misericórdia da Amadora (maio 2014). • <i>Stand</i> no Amadora Educa (maio 2014). • GT interdisciplinar, com vista à sinalização e acompanhamento de crianças e jovens que possam ser vítimas de MGF.

		• III Encontro com os Agrupamentos de Escolas - <i>O Papel das Escolas como Entidades de 1ª Linha na Prevenção dos Comportamentos de Risco e Perigo – Partilha de Projetos</i> (julho 2014). • Círculo de Encontros e Palestras da CPCJ da Amadora (2 conferências). • Ação de Sensibilização/Formação sobre <i>Jovens LGBT em Situação de Violência Familiar</i>. • “Oficina dos Protetores” (novembro 2014). • Encontro com a Federação das Associações de Pais do Concelho da Amadora (FAPCA) e representantes de Associações de Pais e Encarregados de Educação (maio 2014).
	N.º de participantes	(Não disponível)
Detetar factos e situações que afetem os direitos e	N.º de novos processos instaurados	(2012) - 645
		(2013) - 915
		(2014) - 742

interesses da criança/jovem, desde a segurança, à saúde, educação ou formação, ou se mostrem desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social, e deve fazê-lo informando e/ou colaborando com as entidades competentes	N.º de eventos	(2012) - 0
	fatais em crianças	(2013) - 0
	ou jovens, vítimas	(2014) - 1
	de maus-tratos	(2015) - 0
		(2016) - 2 ⁶³
		<i>(Excerto de notícias de imprensa)</i> <i>“A questão que se nos colocou a todos foi, naturalmente, a de se saber se eram evitáveis tais mortes, se poderiam ter sido prevenidas uma vez que o sistema de proteção de menores existente no nosso país já estava a par de uma situação de risco para as crianças. Daí a concluir-se que o sistema falhou, vai um curto passo (i)lógico que é facilmente dado por muita gente. E, no entanto, a complexidade da questão não permite simplificações fáceis.” (23.1. PC.).</i>
	N.º de casos	(2012) - 8,3%
	reabertos/total de	(2013) - 11,4%
	casos ativos	(2014) - 9,9%

⁶³ Mortes ocorridas com crianças cujos processos estavam em Tribunal, portanto, fora da esfera de competência da CPCJ.

		<i>(Excertos de notícias de imprensa)</i> <i>“Outra realidade que nos cumpre aprofundar”, salienta Armando Leandro, é a relativa ao aumento consistente, nos últimos anos, do número de processos reabertos. Significa isso que a primeira avaliação não foi a mais acertada? A situação que se julgava resolvida justifica afinal uma medida de proteção junto da criança? “Só uma observação objetiva dos processos pode dar-nos uma ideia mais clara das razões” insiste.”</i> <i>(15.3.PC.).</i>
Estudo e elaboração de projetos inovadores no domínio da prevenção dos fatores de risco	Exemplos de estudo/elaboração/participação em projetos inovadores	Participação no GT sobre crianças e jovens em risco do Fórum para a Governação Integrada

Colaboração com a Rede Social e pareceres sobre programas destinados a este público-alvo	N.º de pareceres dados	Seis ⁶⁴
	N.º de ações realizadas em colaboração com a Rede Social	Parceria com o projeto Escolhas, situado na Amadora.

Fonte: A partir das entrevistas CPCJ, excertos de notícias selecionadas e dados de relatórios de atividades da CPCJ Amadora

Analisando esta grelha, uma das evidências da eficácia da intervenção da CPCJ Amadora poderia, por exemplo, ser medida pelo indicador decorrente do rácio entre o n.º de casos reabertos/n.º de casos ativos. Dos dados disponíveis entre 2012 e 2014, esse número situa-se entre 8,3% e 11,4%. Isso quer dizer que, em média, aproximadamente, só um em cada dez processos teve necessidade de ser reaberto. Mas, simultaneamente, e como evidência da complexidade desta temática, o baixo número de processos reabertos, em si mesmo, pode não ser sinal da eficácia da intervenção anterior, mas sim de falta de sinalização e de intervenção em novas ocorrências que possam ter ficado ocultas. Torna-se, portanto, necessário analisar com maior detalhe, caso a caso, para poder interpretar melhor a eficácia, neste aspeto.

No que se refere à dimensão da “Eficiência”, propõe-se a seguinte análise:

⁶⁴ 6 de Maio - Jardim Escola João de Deus; A Rodar - Jardim Escola João de Deus; Loja Mira Jovem - Casal da Mira, Ass. Raízes; Cooperativa Zambujal-CESIS; Estrada Militar-Ass. Pressley Ridge; Cova da Moura - Ass. Moinho da Juventude.

Eficiência		
Objetivos	Indicadores	Evidências
Qualidade da intervenção de promoção ou proteção de crianças e jovens	N.º de membros da CPCJ modalidade restrita	11 <i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“A falta de recursos humanos dificulta depois a prática e a concretização de objetivos e de planos.” (ECPCJ8.B.a.).</i>
	N.º de processos por técnico	<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Cada técnico tem um n.º médio de 100 processos em acompanhamento. É impossível nós conseguirmos com 100 processos tomar decisões em tempo útil e tomar todas as medidas que deviam ser tomadas.” (ECPC13.13.b.).</i> <i>“Reconheço que também não é fácil e eu estou a falar da CPCJ da Amadora que é a que conheço. O nível processual que esta comissão tem não permite, não é humanamente possível, que as</i>

		<i>técnicas consigam evoluir mais rápido.” (ECPC11.13.a.).</i> <i>“Eu penso que para o volume processual que têm, para exigência em termos de trabalho, que é preciso realmente parar para pensar e refletir sobre as situações (...) eu penso que poderia haver mais recursos em termos de técnicos.” (ECPCJ2.19.a.).</i>
	Trabalho a tempo inteiro de todos os técnicos	<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Eu acho que (a diversidade) é boa, a única coisa que trazia alguma dificuldade era porque técnicos que estavam nas instituições, portanto não estavam a tempo inteiro. E às vezes é difícil, era difícil ter tantos processos e estando cá meia manhã, um dia, e aí era difícil, mas em termos de diversidade eu acho que é bom, é positivo.” (ECPCJ2.5.c.).</i>

	Dedicação dos quadros da CPCJ	<i>“Eu (só) não venho mesmo quando estou impedido por questões de serviço (...) depois vejo a satisfação das pessoas e vejo que há pessoas que se disponibilizam para além do que (é esperado), quer à instituição, quer (retirando) à própria vida privada delas.” (ECPC11.8.a.).</i> <i>“Há flexibilidade em todos os âmbitos: há flexibilidade de horários, há flexibilidade de trabalho porque cada um gere o seu próprio trabalho...” (ECPCJ14.10.a.).</i>
	Qualidade da comunicação entre instituições	<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Para conseguirmos fazer uma intervenção adequada, até mesmo para passar as mensagens para a minha própria instituição, acho que é fundamental o processo de comunicação... é um processo muito transparente e muito fácil.” (ECPCJ6.4.b.).</i>

		“Há uma excelente comunicação, eu acho que é por isso que isto funciona tão bem, nós falamos e ninguém fica com a informação só para si.” (ECPCJ12.14.a.). “Assim que vêm uma chamada não atendida minha, ela é imediatamente devolvida assim que podem. Os meus e-mails também são sempre respondidos. Não tenho qualquer problema em termos de comunicação com a Comissão.” (ECPCJ4.14.a.). “Há instituições que nos dizem a nós e à comissão, “a qualquer hora é só telefonarem que se arranja (uma solução)”. Há uma criança que precisa de acolhimento, resolve-se. (...). Antigamente, “ah, estamos cheios!” ou “Não há!”, ou não havia um contato, ou não se sabia com quem falar. E eu agora sei.” (ECPCJ11.10.a.). “Quando sinalizamos uma situação, se fizermos uma chamada telefónica

		<i>a dizer ‘eu sei que isto se calhar não é bem do âmbito, mas estamos muito preocupados porque por trás disto vem...’, eles dão resposta, (...) acaba por haver essa flexibilidade.”</i> <i>(ECPCJ4.10.a.).</i>
Intervenção em tempo útil, tendo em conta a urgência e o tempo próprio da criança	Rapidez de intervenção	<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“A rapidez, pronto, e aí decorrerá seguramente da falta de técnicos. Às vezes nós precisávamos que as respostas fossem mais rápidas e não são.” (ECPCJ4.B.c.).</i> <i>“As respostas ao nível da justiça também são lentas.” (ECPCJ4.B.d.).</i> <i>“Sobretudo a burocracia, o termos que pedir as autorizações demora, é mais um passo que é demorado e que se poderia melhorar neste aspeto, mas é o que está previsto na lei, portanto só alterando a lei.”</i> <i>(ECPCJ7.B.a.).</i> <i>“Uma das grandes vantagens é a proximidade entre técnicos. O facto de haver aqui contactos</i>

		<i>privilegiados e diretos facilita muito... até a rapidez na resposta.”</i> (ECPCJ4.V.a.). <i>“Muitas vezes, há situações de emergência que nos obrigam a tomar decisões no próprio dia. E se é preciso ir levar uma criança ao Porto ou a Coimbra, qualquer um está disponível, portanto não se coloca a questão de: “eu fui ontem” ou “eu fui a semana passada não vou agora”.”</i> (ECPCJ15.4.d.). <i>“Obviamente que a resposta não é tão rápida quanto se calhar devia ser, mas isso aí...”</i> (ECPC18.13.a). <i>“O ritmo das pessoas é bom, é normal, é de acordo com a capacidade que têm. Agora o ritmo de intervenção, eu penso que tem que ser melhorado, esse já é demorado.”</i> (ECPC7.13.a.).

	Capacidade de estabelecer compromissos e tomar decisões partilhadas	<i>“Normalmente é muito fácil estabelecer compromisso. As decisões são todas tomadas por unanimidade.” (ECPCJ5.7.a.).</i> <i>“Eu noto uma capacidade de compromisso. É raro nós termos uma decisão que não seja por unanimidade...” (ECPCJ12.7.a.).</i> <i>“Se há uma ideia, facilmente se propõe a uma outra entidade, ou com várias, com as que forem necessárias. Marca-se uma reunião, discute-se e dali pode surgir uma nova metodologia de medida de trabalho, ou de intervenção.” (ECPCJ9.7.b.).</i>
Sinergias decorrentes da troca de informação entre instituições presentes na CPCJ	Trabalho em comum/partilhado	<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Até temos fichas em comum que temos que preencher, o que nós chamamos as fichas de ligação de um serviço com o outro, portanto acho que isso neste momento está a acontecer.” (ECPCJ6.3.c.).</i>

		<i>“Agora claro que há vantagens porque as famílias se cruzam e porque quando eu estava no atendimento na Ação Social e Rendimento Mínimo havia processos, havia crianças daquela família, daquele agregado que tinham processos naquela condição e vice-versa, e às vezes era a Comissão que contactava a Segurança Social e, portanto, havia vantagens no sentido que a própria família pode beneficiar.”</i> <i>(ECPCJ9.V.a.).</i>
	Não duplicação de contactos	<i>“As instituições conversam umas com as outras e tentam arranjar parcerias para que não haja uma duplicação do trabalho, que não se trabalhe famílias 3 e 4 vezes da mesma forma.”</i> <i>(ECPCJ12.1.d.).</i>
Otimização dos recursos disponíveis	Partilha de recursos	<i>(Dados qualitativos das entrevistas)</i> <i>“Também como não temos os recursos suficientes e as IPSS vivem</i>

		<i>de recursos em muitos casos, a partir do momento em que existe uma colega ou uma IPSS ao lado que tem um serviço, nós tentamos sempre aproveitar o serviço e aquilo que nós pudermos disponibilizar também o fazemos.” (ECPCJ1.1.d.).</i> <i>“O facto de conhecermos os técnicos e às vezes também o espaço físico das instituições, faz com que também exista uma maior proximidade, e assim sabemos também mais onde é que nós podemos trabalhar mais, para onde é que nós podemos reencaminhar algum caso.” (ECPCJ17.1.b.).</i> <i>“É uma mais-valia. No fundo são os recursos todos que estão à nossa disposição. No fundo é saber aquilo que há e integrar para poder dar resposta, a população é a mesma, os problemas são diferentes, e os recursos são otimizados.” (ECPCJ8.5.a.).</i>

Esta grelha de análise permite afirmar que a CPCJ é eficaz e eficiente na prossecução dos seus objetivos, havendo, naturalmente, margem para progresso. Para esse desiderato seria útil, a ponderação de um modelo de avaliação externa anual, bem como a consolidação de um conjunto mais significativo de indicadores de eficácia e eficiência, nomeadamente ligados ao Plano Anual de Atividades e aos objetivos e ações enunciadas.

4.2.3.5. Breve análise de produção noticiosa sobre a CPCJ Amadora

De igual forma ao que havia sido feito para o estudo de caso CNAI, para a análise deste estudo de caso manteve-se como universo de pesquisa a produção noticiosa de um jornal de referência - o Jornal *Público*. Procurou-se analisar as peças identificadas na pesquisa⁶⁵ feita no arquivo digital deste jornal e, para além da sua caracterização básica, identificando data, autor, o tom da abordagem e o estilo da peça (notícia, reportagem, entrevista,...), detivemo-nos essencialmente sobretudo em duas perspetivas relevantes para este trabalho:

- a) A evidência na produção noticiosa selecionada da temática “crianças e jovens em risco/perigo” enquanto problema complexo, procurando avaliar se o discurso mediático identifica essa dimensão.
- b) A evidência - ou a falta dela - da necessidade de resposta colaborativa, de governação integrada, para o problema “crianças e jovens em risco/perigo” e como traço característico de uma CPCJ.

⁶⁵ Pesquisa feita com chave “comissão de proteção de crianças e jovens amadora” e “cpcj+amadora”, no acesso exclusivo para assinantes disponível no sítio www.publico.pt, em todo o arquivo digital. Foram detetadas peças noticiosas entre 2004 e 2016. Consideraram-se também peças noticiosas que envolviam o Hospital Fernando da Fonseca (Amadora-Sintra), ainda que não diretamente a CPCJ da Amadora (4).

Entre 2004 e 2016, foram identificadas vinte e quatro peças noticiosas que, direta ou indiretamente, se referem à esfera de atuação da CPCJ da Amadora (Anexo V). No que se refere ao ano de publicação há uma clara preponderância de peças noticiosas, por ordem decrescente, nos anos 2015 (29%), 2016⁶⁶ (25%) e 2014 (17%), o que significa que nos últimos 3 anos se verificou uma maior intensidade de notícias envolvendo a CPCJ Amadora. A este facto não será alheio o registo de duas tragédias, em 2014 e 2016, envolvendo a morte de crianças inicialmente sinalizadas na CPCJ, embora fora do âmbito da sua ação no momento do evento fatal. No restante período, o número de peças noticiosas é pouco expressivo.



FIGURA 28 - Número de peças noticiosas envolvendo CPCJ Amadora por ano, no *Jornal Público*

Fonte: Jornal Público

No que se refere a estilos noticiosos, predomina a “Notícia” (63%), depois a “Reportagem” (33%), sendo residual o estilo “Opinião” (4%).

⁶⁶ Só referentes ao período janeiro/fevereiro.

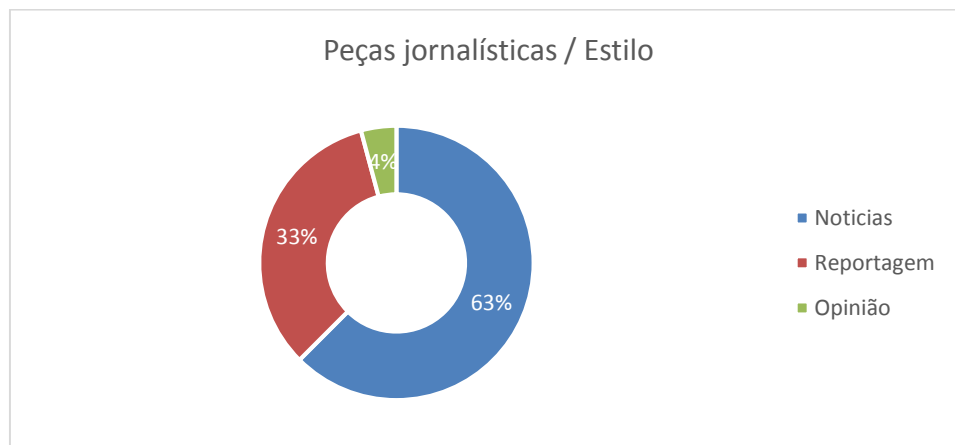


FIGURA 29 - Número de peças jornalísticas por estilo

Fonte: Jornal Público

Finalmente, no que se refere a dados quantitativos, na autoria das peças noticiosas, predominam as jornalistas Ana Dias Cordeiro e Andreia Sanches (21% cada, correspondendo a 5 peças), bem como várias peças da LUSA.

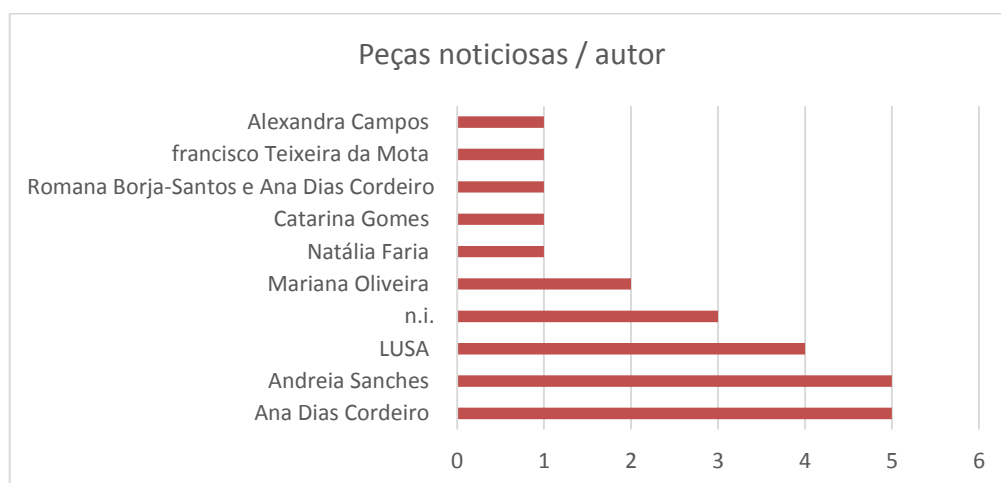


FIGURA 30 - Número de peças jornalísticas por autor

Fonte: Jornal Público

Na análise de conteúdo neste universo de vinte e quatro peças procurou-se ter em conta, como já referido, duas categorias de conteúdos: os associados à evidência do fenómeno de crianças e jovens em risco como um problema social complexo e os associados a relações interorganizacionais de colaboração, enquanto governação integrada⁶⁷.

As peças jornalísticas identificadas encerram várias expressões da complexidade deste problema social, captadas pelo jornalista na construção da sua narrativa. Podemos identificar três universos distintos da natureza deste problema complexo:

TABELA XXXI

EVIDÊNCIA DE COMPLEXIDADE POR TIPOLOGIA/NOTÍCIAS CPCJ

AMADORA, NO JORNAL *PÚBLICO*

Complexidade decorrente do contexto	Complexidade decorrente do funcionamento do sistema de proteção	Complexidade decorrente da natureza dos casos
Impacto da pobreza e exclusão social	Aumento do número de algumas categorias de processos	Dificuldades de diagnóstico/deteção casos de crianças em risco/perigo
Efeito conjuntural da crise	Dificuldades de obtenção de informação	Multiplicidade de dimensões a considerar

⁶⁷ Os excertos selecionados a partir deste *corpus* de análise surgem codificados com o número de ordem da notícia, o número de sequência do excerto dentro do excerto e como PC ou GI, consoante foram considerados associados à perspetiva de “problema complexo” ou à perspetiva de “governação integrada”.

Falta de apoios institucionais às famílias	Competências repartidas entre vários organismos	Decisões a tomar com grande impacto psicológico
	Sistema de proteção colocado em causa em virtude de falhas	Comportamentos paradoxais das crianças vítimas
	Falta de recursos humanos qualificados e em quantidade suficiente	
	Impossibilidade de intervenção por falta de consentimento	
	Reincidência de casos	

Complexidade decorrente do contexto

Quanto ao contexto, estas peças jornalísticas identificam dinâmicas como o “impacto da pobreza e da exclusão social”, refletidas desta forma:

“A eurodeputada comunista Ilda Figueiredo lembrou que o agravamento da pobreza e da exclusão têm “repercussões na família e nas crianças”. Para Ilda Figueiredo, os problemas prendem-se não só com os Governos, mas também com as políticas comunitárias que insistem na liberalização dos serviços públicos e no pacto de estabilidade.” (1.1. PC.).

“Há mulheres que sentem que não têm condições económicas adequadas para receber o bebé, há mulheres que não têm condições psicológicas, há mulheres que engravidam de homens que já têm uma vida familiar constituída, há muitas

situações e não podemos, à partida, julgar. Há muitas situações que para as pessoas são psicologicamente insuportáveis.” (16.1.PC.).

A influência da dimensão conjuntural da crise social e económica na problemática das crianças e jovens em risco gera, neste universo noticioso, abordagens opostas, o que acentua a dificuldade de compreensão do problema:

“Os elementos que são sinalizados, pelo peso que têm, estão relacionados com este cenário de crise”, considerou o psicólogo, evocando o agravamento dos conflitos entre casais e a falta de perspetivas dos jovens.” (14.3.PC.).

“Aquele responsável recusa estabelecer uma associação direta entre o aumento destes casos e a crise económica e social que o país atravessa. Até pela diversidade das situações. “Podemos estar a falar de situações de pobreza extrema, como podemos estar a falar de instabilidade familiar, de mães adolescentes ou da existência de maus-tratos na família e estes, como se sabe, não são exclusivos de famílias pobres.” (8.1. PC.).

Finalmente, no eixo “contexto” registam-se referências à falta de apoios sociais às famílias:

“A falta de apoios institucionais obriga muitas mães a abandonarem os filhos sozinhos em casa durante a noite, enquanto trabalham para o sustento da família monoparental, alertaram também hoje outras presidentes de comissões de menores.” (2.1. PC.).

Complexidade decorrente do funcionamento do sistema de proteção

Já no que se refere a este eixo, surge a referência do aumento do número de casos em algumas categorias:

“O relatório assinala, contudo, uma tendência: o número de “novos” processos em que se calcula que as crianças e jovens fiquem entregues a si próprios quase duplicou de 2012 para 2013 (de 580 para 1150).” (11.2. PC.).

“Mas, a nível nacional, a negligência (presente em 25,3% dos processos) e a exposição a comportamentos que podem comprometer bem-estar e desenvolvimento da criança, na maioria dos casos cenas de violência familiar, são as problemáticas mais sinalizadas, estando esta última a aumentar.” (11.1. PC.).

Por outro lado, é relatada a complexidade decorrente da dificuldade de obter informação, bem como as dificuldades decorrentes das competências se encontrarem repartidas por várias instituições:

“A Comissão de Lisboa Ocidental está a braços com o caso de uma criança que apresenta “uma problemática no âmbito da saúde”. Para saber exatamente a sua natureza, nomeadamente se pode estar associado a um quadro de negligência, pediu informações a dois hospitais onde o menor terá tido seguimento. “Declararam que ao abrigo da Lei 12/2005 de 26 de janeiro, relativa à proteção dos dados, não podem fornecer a informação”, diz Rosa Macedo.” (3.1. PC.).

“A ação das CPCJ não é ilimitada. Muitos dos processos de abuso sexual e maus-tratos físicos vão diretos para o tribunal. Como vão todos aqueles casos em que as famílias não dão, ou retiram, o consentimento para a atuação, ou ainda quando se verifica o incumprimento reiterado das medidas acordadas.” (11.3.PC.).

As referências mais comuns são, no entanto, as que refletem nestas peças jornalísticas, o facto de o sistema de proteção de crianças e jovens ser sucessivamente colocado em crise pelas situações de maus-tratos com forte impacto mediático, em particular as que refletem morte de crianças:

“Temos de melhorar o sistema, mas o sistema tem o funcionamento adequado no pensamento e na ação. Não podemos comprometer o sistema por causa das falhas. Mas também não podemos conformar-nos com elas.” (15.4.PC.).

“Recorda que, em 2012, foi nomeado um grupo de trabalho, que ele próprio dirigiu, que tinha como missão apresentar um relatório com recomendações para melhorar o sistema de proteção de crianças. E que, em junho de 2013, uma resolução do Conselho de Ministros dava conta das recomendações do grupo, nomeadamente a importância de um Sistema Nacional de Emergência Infantil e da intervenção precoce. “Não se cumpriu. Nada.” E remata: “Está de rastos o direito das crianças em Portugal.” (16.2.PC.).

“A questão que se nos colocou a todos foi, naturalmente, a de se saber se eram evitáveis tais mortes, se poderiam ter sido prevenidas uma vez que o sistema de proteção de menores existente no nosso país já estava a par de uma situação de risco para as crianças. Daí a concluir-se que o sistema falhou, vai um curto passo (i)lógico que é facilmente dado por muita gente. E, no entanto, a complexidade da questão não permite simplificações fáceis.” (23.1.PC.).

Surgem, também, com frequência as consequências da falta de recursos humanos qualificados em número suficiente, bem como estratégias para contornar essa dificuldade:

“Laborinho Lúcio manifestou desagrado perante a redução das equipas das comissões de proteção, no âmbito da requalificação ou de saída das comissões para outros lugares da administração, atribuindo esta medida a um Estado que nega “a sua responsabilidade política” na defesa dos direitos das crianças.” (13.2.PC.).

“As instituições precisam de técnicos. E os técnicos precisam de tempo para escutar as crianças, diz Ana Perdigão, ou para avaliar a situação de uma mãe. Para avaliar, encaminhar, sinalizar, reforçar. “A necessidade da urgência das respostas agravou-se com a crise, também porque a crise instalada traz muitos mais problemas emocionais. A própria saúde mental das pessoas fica mais fragilizada. Um pai e uma mãe desempregados ficam muito mais expostos a tudo o que seja adverso. E mais facilmente chegam a estados de desespero.” (24.3. PC.).

Finalmente, neste eixo referente ao sistema de proteção, surge a inquietação com a reincidência de casos, com as respetivas reaberturas de processos:

“Outra realidade que nos cumpre aprofundar”, salienta Armando Leandro, é a relativa ao aumento consistente, nos últimos anos, do número de processos reabertos. Significa isso que a primeira avaliação não foi a mais acertada? A situação que se julgava resolvida justifica afinal uma medida de proteção junto da criança? “Só uma observação objetiva dos processos pode dar-nos uma ideia mais clara das razões” insiste.” (15.3.PC.).

Complexidade decorrente da natureza dos casos

Em relação ao terceiro eixo, referente à complexidade específica dos casos de crianças e jovens em risco/perigo, torna-se evidente que é o que regista mais referências nas peças jornalísticas em causa. Desde logo, a dificuldade de diagnóstico ou deteção dos casos de maus-tratos é reportada abundantemente, principalmente em peças associadas ao meio hospitalar:

“A menina só deixará o hospital depois de averiguadas as origens dos sinais de maus-tratos.” (5.1.PC.).

“Sentimo-nos horríveis quando deixamos passar um caso destes” diz Helena Almeida, presidente do núcleo de apoio às crianças e jovens em risco do Hospital Amadora-Sintra. Mesmo quando aparentemente se fez tudo ao nosso alcance.” (9.1.PC.).

“Os casos nem sempre são fáceis de identificar, quando as crianças mantêm as rotinas e continuam a frequentar a escola. Sandra Feliciano conta o caso de um menino de 14 ou 15 anos que vivia sozinho, mas continuou a ir à escola, e a fazer uma vida normal. “O sistema só se apercebeu da sua situação quando foi hospitalizado. Ninguém apareceu para assinar a alta”, relata.” (14.2.PC.).

“São coisas traumáticas. O que está em causa é se o sistema pode e deve preocupar-se com a identificação dos primeiros sinais de perigo. Houve situações mais graves do ponto de vista humano por motivos económicos e não houve um correspondente acompanhamento das organizações da primeira linha para detetar os sinais.” (24.2.PC.).

A complexidade do problema é também evidenciada quando se refere as múltiplas dimensões a ter em consideração:

“Acrescentar que a equipa levou em conta “os aspetos clínicos, éticos, jurídicos e sociais que decorrem da situação em causa” e tomou uma decisão “considerando o superior interesse da criança.” (12.1.PC.).

Uma das expressões mais dramática desta complexidade é a permanente existência de dilemas e de contradições. Por exemplo, ao verificar que o risco vem, muitas vezes, do núcleo familiar mais próximo coloca-se a questão de como compaginar esse facto com a defesa do direito à privacidade das famílias, evitando um excesso de intromissão do Estado:

“O juiz conselheiro jubilado do Supremo Tribunal de Justiça Laborinho Lúcio lembrou que a família “constitui um dos principais fatores de risco” para as crianças, ao mesmo tempo que o direito à família é um dos seus direitos fundamentais.” (13.1.PC.).

“Estamos no âmbito de uma atuação do Estado extremamente sensível e controversa já que põe em causa o respeito - que todos nós, certamente, desejamos - pela privacidade da vida familiar. Todos sabemos que o Estado se mete em tudo o que é e não é chamado e, por isso, todo o cuidado é pouco. Quando e até onde pode o Estado, contra a vontade do(s) progenitor(es), entrar na vida de uma família, em nome da proteção dos menores e do seu futuro? E o que é exatamente essa proteção dos menores e do seu futuro? Quem a define e como se define?” (23.2.PC.).

Ou numa outra dimensão, perante comportamentos aparentemente paradoxais das crianças vítimas na sua relação com o agressor:

“As crianças estão preparadas para gostar dos adultos que tomam conta delas. A mãe gosta de mim e bate-me, então bater é sinal de afeto.” (9.4.PC.).

Finalmente, no que se refere à análise qualitativa de conteúdo destas peças jornalísticas, é de referir que no *corpus* considerado o tom das peças jornalísticas face ao papel da CPCJ da Amadora é genericamente neutro, evidenciando, no entanto, nos artigos referentes a situações de crise, a correção dos procedimentos da CPCJ face a cada caso. Este facto é relevante, dado que um número significativo de peças diz respeito a maus-tratos a crianças e seria fácil - e tentador - um discurso “culpabilizante” da CPCJ.

Olhando agora para a pesquisa realizada nestas peças jornalísticas de evidências de relações interorganizacionais de colaboração, enquanto expressão de governação

integrada, o resultado é muito mais pobre. Ainda assim, podemos identificar três tipos de referências:

- a) A evidência de relações interorganizacionais e multidisciplinares (intrainstitucionais).
- b) Disfunções na relação/coordenação entre instituições.
- c) Defesa da necessidade de colaboração interinstitucional.

A evidência de relações interorganizacionais e multidisciplinares (intrainstitucionais)

No primeiro domínio, encontramos uma dimensão mais descritiva, em que se evidencia a relação interinstitucional própria do sistema de proteção:

“Em novembro, a PSP comunicou a situação à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) da Amadora, que remeteu a sinalização para o Ministério Público (MP) para a instauração de um processo de promoção e proteção judicial (das crianças) e para efeitos de procedimentos criminais (quanto ao suspeito).” (19.1.GI.).

“Nas situações de maus-tratos físicos, a intervenção é “articulada com a polícia para que os processos pudessem decorrer em paralelo” - o processo de promoção e proteção dos direitos das crianças e o processo crime.” (14.1.GI.).

“Na sequência da deteção do caso, o hospital comunicou a situação ao Ministério Público e à Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco.” (4.1.GI.).

Ainda nesta esfera, são identificadas referências à abordagem multidisciplinar⁶⁸ perante este problema complexo:

“O hospital adiantara apenas, em nota de imprensa, que a decisão foi tomada pela “direção clínica da instituição e por pediatras, pedopsiquiatras, obstetras, psicóloga e assistentes sociais” que analisaram em conjunto “o contexto inerente à criança”.” (12.1.GI.).

“A menina está na escola, muito vivaça, está muito bem”, junta, como num convite à descompressão, a psicóloga Filipa Fonseca, também deste núcleo que junta 11 profissionais de várias áreas.” (9.1.GI.).

Disfunções na relação/coordenação entre instituições

Numa outra dimensão, são identificadas críticas à disfunção na colaboração/coordenação entre várias instituições:

“Estamos a seguir as orientações das diferentes entidades.” (16.1.GI.).

“O PCP da Amadora anunciou hoje que o número de casos de crianças em risco registados no concelho duplicou desde 2003 e alertou para a falta de meios, que obriga a manter encerrada uma casa de acolhimento. “A Quinta foi comprada pela Câmara, que também fez obras de reabilitação. Está operacional há dois anos, mas nunca abriu porque a Segurança Social não disponibilizou as verbas necessárias”, lamentou Manuel Gouveia, responsável pela concelhia do PCP na Amadora.” (1.1.GI.).

⁶⁸ Ainda que não sendo especificamente governação integrada (não se tratam de relações interorganizacionais, mas sim intraorganizacionais), são importantes para compreender a abordagem à especificidade do problema complexo.

“Há hospitais de Lisboa que não estão a facultar informação que lhes é pedida sobre crianças sinalizadas, “alegando a reserva de proteção de dados”. ” (3.2.GI.).

Defesa da necessidade de colaboração interinstitucional

Como terceira dimensão, um conjunto de referências em que vários atores defendem a necessidade de colaboração/coordenação entre as várias instituições intervenientes:

“A lei determina que os hospitais têm o dever de colaborar com as comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ). E facultar-lhes a informação necessária para avaliar as situações de risco.” (3.1.GI).

“A situação destas duas crianças, de “contornos tão complexos e profundos”, como diz a jurista, interpela não apenas o Estado, mas a comunidade e a família, considera também a psicóloga clínica Fernanda Salvaterra. “As pessoas esquecem-se: há o Estado, mas também há a família. A família é o primeiro sistema, é o que está mais próximo das pessoas e tem obrigações. E a comunidade: todos os ecossistemas onde a família se movimenta devem dar o alerta.” (24.1.GI.).

“Não deviam ser os hospitais os grandes declarantes”, nota, porque isso significa que “só são identificados os maus-tratos quando é grave, quando há abuso sexual com penetração, quando há fraturas. Estamos a apanhar as situações visíveis, a ponta do iceberg”. Nos países em que a cultura de deteção dos maus-tratos está mais desenvolvida, casos de Inglaterra e da Holanda, é mais nas escolas que se deteta.” (9.2.GI.).

“Carla Tavares, Presidente da Câmara Municipal, apelou a outras instituições locais para “darem um pouco” do seu tempo e assim, através da comunidade e do apoio das Juntas de Freguesia, se fazer face a processos mais complexos, com

menos técnicos, sem, no entanto, referir se as pessoas chamadas a ajudar receberão algum tipo de formação.” (13.1.GI).

Tendo em consideração esta leitura, torna-se também particularmente relevante registar o que *não* surge nas peças noticiosas que constituem este *corpus* de análise. Assim, nunca é citada qualquer referência quanto à estrutura colaborativa da CPCJ, quer na sua versão restrita ou na alargada, não sendo evidenciado que o seu trabalho resulte da colaboração entre diferentes instituições ou dos seus técnicos. Também nada é referido quanto ao trabalho de prevenção que desenvolveu nos últimos anos, para evitar as diferentes formas de maus-tratos, nem de casos bem-sucedidos na proteção de crianças e jovens.

4.2.3.6. Obstáculos e críticas ao modelo CPCJ Amadora

Procurou-se, no decurso das entrevistas, para além das categorias incluídas nos fatores colaborativos Wilder (Mattessich et al, 2008), obter respostas espontâneas à perceção dos entrevistados de quais os bloqueios, as vantagens e os fatores críticos de sucesso.

Das entrevistas realizadas, é possível extrair informação relevante sobre alguns obstáculos e limitações do modelo CPCJ, na perspetiva dos entrevistados, a partir do contexto da CPCJ Amadora. As limitações de recursos humanos e financeiros, a que acrescem as limitações de disponibilidade de técnicos que só estão a tempo parcial, bem como a falta de opções institucionais para encaminhamento de alguns casos, constitui um segmento relevante dos obstáculos relacionados com meios/recursos. As dificuldades de interação com os Tribunais, os conflitos decorrentes de uma pertença partilhada dos membros (instituição de origem e CPCJ), a falta de poder efetivo da CPCJ, as diferentes visões entre os representantes das instituições na CPCJ ou ainda a dimensão burocrática e lenta dos processos, integram uma outra categoria de bloqueios relacionados com a

estrutura e processo. Finalmente surgem também referências às questões “políticas” (ou mais especificamente, de gestão de múltiplos interesses institucionais contraditórios) e a má imagem pública da CPCJ, associada à retirada de crianças às famílias, constitui o último subgrupo de obstáculos identificado.

Limitações de recursos

O maior número de referências no capítulo dos “bloqueios” é, sem dúvida, o das limitações de recursos, quer humanos, quer financeiros, destacando-se a ausência de autonomia financeira que condiciona também esta questão.

“A falta de recursos humanos dificulta depois a prática e a concretização de objetivos e de planos.” (ECPCJ8.B.a.).

“A rapidez, pronto, e aí decorrerá seguramente da falta de técnicos. Às vezes nós precisávamos que as respostas fossem mais rápidas e não são.” (ECPCJ4.B.c.).

“Muitas vezes também têm falta de recursos.” (ECPCJ5.B.a., ECPCJ10.B.a.).

“A única coisa é que como não tem capital próprio, não consegue colocar mais recursos ou não consegue mobilizar outro tipo de situações, penso eu, porque acho que a grande questão é os recursos humanos, não é, e a resposta efetiva e rápida a certas situações, que não é pela própria CPCJ, é pelo volume de processos e por ter baixos recursos. Se houvesse um capital próprio ou um fundo próprio ou que houvesse a nível de Câmara ou de Segurança Social, pudessem comportar mais membros.” (ECPCJ1.B.a.).

A escassez de recursos é, também, evidenciada numa outra dimensão, pela limitação de horas disponibilizadas por alguns dos técnicos que estão na CPCJ a tempo parcial:

“Os técnicos não estarem focados a 100% - os que não trabalham a 100% nas famílias que acompanham - portanto depende um bocadinho depois do trabalho que têm na outra instituição, se é um trabalho de stress, de grande sobrecarga, por vezes acho que pode existir algum conflito, conflito mesmo do técnico, cansaço e dificuldades em poder dar a resposta que a comissão necessita.” (ECPCJ6.B.a.).

Num outro ângulo, a falta de recursos para a missão atribuída à CPCJ da Amadora é também evidenciada, na perspetiva de entrevistados, pela falta de respostas para encaminhamento de casos que dele necessitem.

“A falta de respostas.... Nós queremos encaminhar para algum lado e não conseguirmos.” (ECPCJ12.B.a.).

Dificuldades relacionadas com estrutura e processos

As relações interorganizacionais, no quadro da CPCJ, apresentam também obstáculos que são responsabilizados, por várias vozes, por algumas das dificuldades do sistema de proteção, nomeadamente no que se refere às interações com os tribunais ou aos processos burocráticos decorrentes da lei e dos regulamentos:

“Nem sempre de facto os tribunais funcionam bem, e isso também acaba por ser um entrave muito grande ao funcionamento a vários níveis, tanto a níveis de processos, de funcionamento interno, manda processo para aqui, manda para ali, não se percebe muito bem o quê que eles querem, como também na vida das crianças. Há juízes de facto ainda um bocadinho fechados.” (ECPCJ5.B.e.).

“As falhas maiores, que eu acho, tem a ver com a ligação entre o nível superior, entre o tribunal, que eu também compreendo, que tem os seus sigilos e que tem os seus processos todos em investigação.” (ECPCJ4.B.a.).

“As respostas ao nível da justiça também são lentas.” (ECPCJ4.B.d.).

“Sobretudo a burocracia, o termos que pedir as autorizações demora, é mais um passo que é demorado e que se poderia melhorar neste aspeto, mas é o que está previsto na lei, portanto só alterando a lei.” (ECPCJ7.B.a.).

A diversidade institucional presente no seio da CPCJ pode também gerar dificuldades, bem como os dilemas decorrentes da múltipla pertença institucional e da lealdade partilhada, pois os técnicos que integram a CPCJ não só provêm de instituições diferentes, como se vêem espartilhados entre a fidelidade à sua instituição de origem *versus* a fidelidade à CPCJ enquanto instituição que integram:

“Há instituições que são difíceis de trabalhar, têm visões diferentes daquilo que é o trabalho na comunidade.” (ECPCJ5.B.d.).

“Eu acho que é um modelo complexo porque todos nós que aqui estamos, pertencemos a alguma entidade à qual respondemos e à qual representamos aqui, portanto temos que representar as orientações que essa entidade traz, por isso, por vezes é um pouco complexo conjugar as vontades de todos.” (ECPCJ3.B.a.).

Ainda neste subdomínio é referido como obstáculo a falta de poder efetivo das CPCJ e da CNPCJR ao nível da definição de políticas de proteção de crianças e jovens.

“Não há aqui suficiente capacidade de decisão, não há mesmo porque não é conferida às comissões essa capacidade, portanto há capacidade de decidir situações individuais, casos casuisticamente, mas não outro tipo de políticas, não é, mesmo a comissão nacional, congrega as comissões, acho que também pouca capacidade de intervenção.” (ECPCJ3.B.b.).

Outras dificuldades

Na análise de conteúdo realizada, surgem ainda outras referências a obstáculos, como os que decorrem das quezílias de natureza política ou a má imagem que a CPCJ tem decorrente de "retirar crianças às famílias", má imagem essa que dificulta a sua ação.

“Há questões também políticas envolvidas, não é? Há sempre... até porque há associações, instituições que não têm os melhores relacionamentos com a xxxxxx por exemplo, e a CPCJ quer se queira quer não, acaba por ter uma ligação muito chegada à xxxxxxxx.” (ECPCJ5.B.b.).

“Ainda passa muito que a Comissão é aquela instituição muito má que vai tirar os meninos aos pais, ainda existe muito essa visão.” (ECPCJ5.B.c.).

4.2.3.7. Vantagens do modelo CPCJ

No que se refere a vantagens identificadas pelos entrevistados no modelo da CPCJ, verifica-se, desde logo, uma convergência de referências em torno dos benefícios resultantes da colaboração entre diferentes instituições, bem como da representação e agregação dos recursos da comunidade. Uma outra expressão das vantagens encontra-se formulada na integração de respostas dos serviços e na multidisciplinaridade dos técnicos. Finalmente, sinaliza-se as vantagens que o modelo proporciona ao nível da participação, proximidade e corresponsabilidade.

Colaboração entre diferentes instituições

O maior número de referências a “vantagens” encontradas nas entrevistas analisadas situa-se, claramente, no domínio da colaboração interorganizacional. Expressões como

“facilita”, “riqueza”, “rapidez”, “desbloqueio”, são evidências dessas vantagens identificadas pelos entrevistados no que se refere à colaboração.

“Eu acho que facilita muito esta ligação às entidades.” (ECPCJ3.V.b.).

“Eu acho que este modelo traz uma grande riqueza ao trabalho, por exatamente virmos de entidades diferentes, porque conseguimos também de alguma maneira que cada uma das entidades à qual pertencemos desbloqueie alguns processos que se não tivéssemos ligadas a essa entidade se tornaria mais complexo.” (ECPCJ3.V.a.).

“Uma das grandes vantagens é a proximidade entre técnicos. O facto de haver aqui contactos privilegiados e diretos facilita muito... até a rapidez na resposta.” (ECPCJ4.V.a.).

“O facto de colaborar com muitas instituições que trabalham no terreno e haver abertura para que haja essa colaboração, aproximarmo-nos das instituições, relatando aí as dificuldades e as possibilidades de explorar outros caminhos quando tal for necessário e a liberdade de o fazer.” (ECPCJ7.V.b.).

“Colaborações interinstitucional, proximidade entre as instituições, conhecimento das pessoas.” (ECPCJ11.V.a.).

“A realização de diagnósticos... foi um modelo conjunto, das diferentes entidades, portanto, aqui um bom diagnóstico, está na base de qualquer intervenção.” (ECPCJ8.V.a.).

Representação e agregação de recursos da comunidade

Numa outra dimensão, é considerada uma vantagem decorrente deste modelo o facto de a comunidade se encontrar amplamente representada e isso constituir um recurso muito

relevante para a resolução dos problemas, bem como o potencial de agregação de meios e envolvimento na decisão são igualmente tidos como relevantes.

“A vantagem se funcionar, não é, é que de facto está aqui a comunidade, portanto, quase bastava aqui para resolver todos os problemas ou a maior parte.”
(ECPCJ5.V.a.).

“Este modelo é bom, porque é a sociedade que está cá dentro, porque são as instituições que cá estão dentro e são as decisões que trazem o que têm de si e que levam uma visão mais alargada para as suas instituições.” (ECPCJ12.V.b.).

“Porque contém os vários conhecimentos do território, ou seja, ao ligarmos várias organizações, têm um conhecimento mais alargado, a nível também do território, logo também esta partilha de experiências e partilha das perspetivas ajuda também com que a CPCJ se movimente. Também num trabalho destes é necessário ter as várias perspetivas dos vários organismos e que só é possível através deste modelo.”
(ECPCJ1.V.a.).

Participação, proximidade e corresponsabilidade

A consequência lógica da colaboração interorganizacional gera, como vantagem identificada pelos entrevistados, a participação das instituições e dos seus técnicos no processo. Esta dá-lhes maior proximidade à realidade e corresponsabiliza-os pelo resultado, beneficiando também da solidariedade mútua nesse processo.

“(O modelo) leva a pensar as pessoas sobre si próprias e sobre os seus problemas, que as apoia na tomada de decisão e que lhes devolve a responsabilidade.”
(ECPCJ12.V.a.).

“Este modo de trabalhar provavelmente é o modo mais natural, mais próximo das pessoas, até de compreender melhor as situações.” (ECPCJ3.V.d.).

“Os diagnósticos quando são mais participativos aproximam-se mais da realidade porque nós temos tendência quando estamos a trabalhar em algo mais restrito em tomar a parte pelo todo e às vezes aquilo que diagnosticamos não corresponde propriamente aquilo que são as necessidades mais gerais e mais comuns. Penso que isso é a grande vantagem de haver este trabalho em rede.” (ECPCJ2.V.b.).

“(...) as decisões serem tomadas em conjunto. O técnico não sente que tomou aquela decisão sozinho... sentir-se apoiado nessa decisão e isso enquanto profissional, existe uma maior confiança e menos receio da falha e de estar a prejudicar alguma situação, alguma família...” (ECPCJ6.V.a.).

Integração da resposta entre serviços

Em menor número, mas com relevância no quadro do presente estudo de caso, surgem as referências à vantagem da integração/articulação de resposta entre serviços proporcionada pela CPCJ, com vantagens para o cumprimento da sua missão.

“Agora, claro que há vantagens porque as famílias se cruzam e porque quando eu estava no atendimento na Ação Social e Rendimento Mínimo havia processos, havia crianças daquela família, daquele agregado que tinham processos naquela condição e vice-versa, e, às vezes, era a Comissão que contactava a Segurança Social e, portanto, havia vantagens no sentido que a própria família pode beneficiar.” (ECPCJ9.V.a.).

Multidisciplinaridade

Finalmente, é referida a vantagem da multidisciplinaridade dentro da CPCJ, com diferentes áreas de formação a conviver e a trabalhar conjuntamente.

*“As diferentes áreas de formação acho que são muito importantes.”
(ECPCJ6.V.b.).*

“O facto de ser multidisciplinar é muito importante.” (ECPCJ7.V.a.).

4.2.7.8. A CPCJ Amadora e a grelha de fatores colaborativos Wilder

As entrevistas, realizadas segundo a grelha de análise do WCFI, permitem duas leituras:

- a) A avaliação feita por cada entrevistado em cada fator considerado e a média simples obtida.
- b) Uma análise qualitativa do conteúdo, a partir de excertos selecionados relevantes para o estudo em causa.

No que se refere à pontuação obtida, em cada fator do WCFI, o valor médio obtido em cada fator é apresentado na Tabela XXXI.

TABELA XXXII

AVALIAÇÃO POR FATOR/WCFI ⁶⁹ (CPCJ AMADORA)

1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições da CPCJ.	3,7
2. CPCJ vista como líder legítimo na comunidade.	4,2
3. Clima político e social favorável.	3,7
4. Respeito mútuo, compreensão e confiança.	4,7
5. Presença de membros de vários setores/tipologias.	4,4
6. Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse.	4,1
7. Capacidade de estabelecer compromissos.	4,1
8. Membros partilham a participação no processo e nos resultados.	4,3
9. Participação multinível.	3,4
10. Flexibilidade.	4,4
11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.	4,2
12. Adaptabilidade.	4,0
13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.	3,8
14. Comunicação aberta e frequente.	4,6
15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.	4,6
16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis.	4,4
17. Visão partilhada.	4,5
18. Objetivo comum.	4,4
19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.	3,3
20. Liderança capacitada.	4,8

Fonte: Entrevistas para o estudo de caso CPCJ Amadora (n=18)

⁶⁹ A azul são sinalizados os fatores que obtiveram pior classificação e a laranja os que obtiveram melhor classificação.

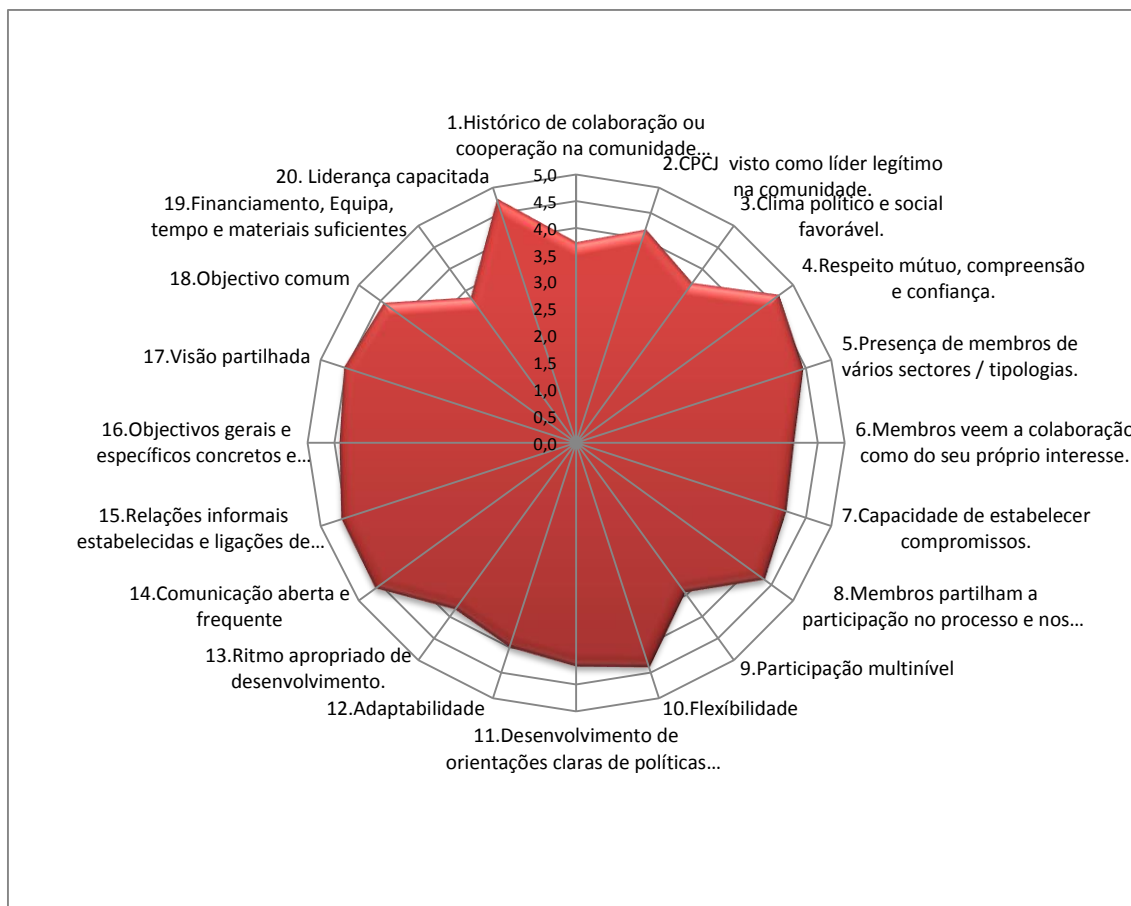


FIGURA 31 - Avaliação por fator/Grelha Wilder de fatores colaborativos

(CPCJ Amadora)

Fonte: Entrevistas para o estudo de caso CPCJ Amadora (n=18)

Destes resultados, podemos destacar as seguintes conclusões:

- 1) Considerando a grelha de leitura de resultados proposta por Mattessich et al (2008), o resultado revela que a média simples da pontuação atribuída a cada fator está acima de 3 em todos os fatores, o que reflete, em termos gerais, uma avaliação positiva do processo colaborativo na CPCJ da Amadora.
- 2) Ainda que positivo, situam-se no intervalo 3-3,9 os seguintes fatores: “1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições da CPCJ” (3,7); “3. Clima político e social favorável” (3,7); “9. Participação

multinível” (3,4); “13. *Ritmo apropriado de desenvolvimento*” (3,8); 19. “*Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes*” (3,3). É, pois, sinalizado claramente como mais deficiente (ainda que positivo) o eixo dos recursos e da participação multinível. Segundo a grelha de leitura do WCFI devem merecer discussão na equipa e procurar compreender melhor o seu impacto.

- 3) Os restantes quinze fatores pontuam muito positivamente - acima de 4 - sendo de destacar a pontuação excelente atribuída a “20. *Liderança capacitada*” (4,8); “4. *Respeito mútuo, compreensão e confiança.*” (4,7); “14. *Comunicação aberta e frequente*” (4,6); e “17. *Visão partilhada*” (4,5). Estes resultados são particularmente impressionantes, sendo de registar que o fator pontuado mais positivamente entre todos eles é o da “liderança capacitada”, de onde se percebe que há um peso específico relevante da liderança nesta CPCJ.

Estes resultados, no que se refere aos aspetos mais valorizados, convergem, claramente, com os dados da literatura que consideram essencial para o sucesso de modelos colaborativos de governação integrada a dimensão da liderança capacitada, como também a existência de uma visão partilhada, de comunicação aberta e frequente e de confiança.

Foi feita uma outra análise, observando e comparando as médias simples em cada fator segundo dois subgrupos: os entrevistados pertencentes à Comissão Restrita (n=8) e os pertencentes à Comissão Alargada (n=10).

TABELA XXXIII

AValiação POR FATOR/WCFI, NA COMISSÃO RESTRITA E COMISSÃO
ALARGADA DA CPCJ AMADORA⁷⁰

	Média geral	Média Com. Restrita	Média Com. Alargada	Dif. Restrita - Alargada
1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições da CPCJ.	3,7	3,6	3,8	-0,2
2. CPCJ vista como líder legítimo na comunidade.	4,2	3,9	4,4	-0,5
3. Clima político e social favorável.	3,7	3,8	3,6	0,2
4. Respeito mútuo, compreensão e confiança.	4,7	4,9	4,5	0,4
5. Presença de membros de vários setores/tipologias.	4,4	4,4	4,5	-0,1
6. Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse.	4,1	3,8	4,3	-0,6
7. Capacidade de estabelecer compromissos.	4,1	4,3	4,0	0,3
8. Membros partilham a participação no processo e nos resultados.	4,3	4,6	4,1	0,5
9. Participação multinível.	3,4	3,6	3,3	0,3
10. Flexibilidade.	4,4	4,9	4,0	0,9
11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.	4,2	4,5	3,9	0,6
12. Adaptabilidade.	4	4,1	3,9	0,2

⁷⁰ A verde surgem os diferenciais positivos e a vermelho, os negativos, entre a Comissão Restrita e a Comissão Alargada da CPCJ Amadora.

13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.	3,8	3,6	4,0	-0,4
14. Comunicação aberta e frequente.	4,6	5,0	4,3	0,7
15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.	4,6	4,3	4,4	-0,2
16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis.	4,4	4,5	4,3	0,2
17. Visão partilhada.	4,5	4,4	4,6	-0,2
18. Objetivo comum.	4,4	4,7	4,2	0,5
19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.	3,3	3,9	2,9	1,0
20. Liderança capacitada.	4,8	4,7	4,8	-0,1

Fonte: Entrevistas para o estudo de caso CPCJ Amadora (n=18)

TABELA XXXIV

COMPARAÇÃO DE MÉDIA DOS FATORES COLABORATIVOS WILDER ENTRE
COMISSÃO RESTRITA E COMISSÃO ALARGADA

	Média
Comissão Restrita	4,27
Comissão Alargada	4,09
Média geral	4,18

Fonte: Entrevistas para o estudo de caso CPCJ Amadora (n=18)

Desta análise resulta que:

- 1) Os entrevistados pertencentes à comissão restrita fazem uma avaliação mais positiva dos fatores colaborativos do que os pertencentes à comissão alargada, sendo que ambos, como já referido, fazem uma avaliação muito positiva.

- 2) A pontuação atribuída pelo subgrupo “comissão restrita” é superior face ao subgrupo “comissão alargada” com destaque para os seguintes fatores, com o diferencial indicado: “19. *Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes*” (1); “10. *Flexibilidade*” (0,9); “14. *Comunicação aberta e frequente*” (0,7); 11. “*Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções*” (0,6).
- 3) O inverso (“comissão alargada” a pontuar melhor que “comissão restrita”) acontece, com maior evidência, nos seguintes fatores: “6. *Membros vêm a colaboração como do seu próprio interesse*” (0,6); “2. *CPCJ vista como líder legítimo na comunidade*” (0,6); “13. *Ritmo apropriado de desenvolvimento*” (0,4).

Análise qualitativa do conteúdo - fator a fator WCFI

Feita esta leitura geral, importa fazer numa abordagem mais aprofundada, de análise qualitativa de conteúdo, conforme referido no Capítulo IV, a partir das entrevistas realizadas. Essa análise que se segue, é feita considerando os vinte fatores do WCFI, e procura destacar referências do conteúdo das entrevistas que ajudem a compreender a realidade da CPCJ da Amadora.

Fator I - Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade entre instituições da CPCJ

Das respostas dos entrevistados decorre uma quase unanimidade no reconhecimento de um histórico positivo de trabalho em rede no concelho da Amadora, com particular destaque para o contributo que a Rede Social representou nessa dinâmica, bem como

experiências como o Serviço de Atendimento Integrado ou o Conselho Local de Ação Social (CLAS).

“Este é um concelho onde também há uma Rede Social muito forte. Foi um dos primeiros concelhos onde a Rede Social foi implementada e, portanto, há um histórico de colaboração interinstitucional e de parcerias que me parece que será mais evidente que noutros concelhos.” (ECPCJ13.1.c.).

“O concelho tem uma boa cultura de cooperação. E prova disso é, talvez, também o próprio funcionamento da Rede Social, portanto é uma Rede Social muito forte.” (ECPCJ15.1.a.).

“A Amadora tem aquele programa que é o SAI, sistema de atendimento integrado, fazem aqueles atendimentos, dá para tudo, ou seja, o utente escusa de ir a vários sítios. Tem também o CLAS que é um sítio onde estão todas as associações, ou quase todas, representadas, também fazem um excelente trabalho e partilham experiências.” (ECPCJ5.1.c.).

Só um dos entrevistados discorda desta visão.

“Há muitas entidades aqui na Amadora que falam em parcerias, mas na realidade não sabem o que é trabalhar em parceria.” (ECPCJ16.1.a.).

Esta dinâmica beneficiou da diversidade e quantidade de instituições que existiam no concelho, o que é entendido como uma força:

“O concelho é muito rico em entidades, é uma zona geográfica pequena, mas que tem tudo, tem todas as entidades.” (ECPCJ14.1.b.).

“É uma comunidade onde existe muita oferta em termos de instituições.” (ECPCJ13.1.a.).

No entanto, nem sempre foi assim, e os entrevistados sublinham quer as melhorias alcançadas ao longo do tempo, quer ainda o espaço de melhoria que existe:

“Acho que vem existindo efetivamente uma evolução, quando iniciei o meu percurso profissional aqui o concelho da Amadora, não sentia esta articulação que existe hoje.” (ECPCJ6.1.a.).

“Acho que agora, cada vez mais, se criam rede sociais, existem mais parcerias.” (ECPCJ17.1.a.).

“Não quer dizer que não haja aspetos que não possam ser melhorados. Há sempre, não é, nada é perfeito.” (ECPCJ9.1.c.).

No domínio dos obstáculos identificados no histórico de cooperação, sublinha-se a gestão de protagonismos, a burocracia e o desconhecimento mútuo.

“Parece que há alguma cooperação sendo certo que nestas coisas das redes e parceria há sempre aqui alguma luta por algum protagonismo, digamos assim.” (ECPCJ13.1.b.).

“Tudo bem que às vezes há uma certa burocracia que impede que as coisas funcionem melhor, mas, da experiência que tenho, verifico que há uma boa interação entre as várias instituições.” (ECPCJ11.1.a.).

“Há alguns anos atrás, as entidades estavam todas muito dispersas, não havia uma concertação. Muitas entidades se calhar trabalhavam as mesmas coisas e as mesmas áreas e acabava por se perder um bocadinho do trabalho que era feito.” (ECPCJ14.1.a.).

Os ganhos evidentes desta dinâmica de colaboração, assente num histórico positivo, são referidos por vários entrevistados, como a redução de duplicações de intervenção, a

partilha de recursos e o melhor conhecimento dos canais adequados para encaminhamento de casos:

“As instituições conversam umas com as outras e tentam arranjar parcerias para que não haja uma duplicação do trabalho, que não se trabalhe famílias 3 e 4 vezes da mesma forma.” (ECPCJ12.1.d.).

“Também como não temos os recursos suficientes e as IPSS vivem de recursos em muitos casos, a partir do momento em que existe uma colega ou uma IPSS ao lado que tem um serviço, nós tentamos sempre aproveitar o serviço e aquilo que nós podemos disponibilizar também o fazemos.” (ECPCJ1.1.d.).

“O facto de conhecermos os técnicos e às vezes também o espaço físico das instituições, faz com que também exista uma maior proximidade, e assim sabemos também mais onde é que nós podemos trabalhar mais, para onde é que nós podemos reencaminhar algum caso.” (ECPCJ17.1.b.).

Fator II - CPCJ vista como líder legítimo pela comunidade

Nas respostas a esta questão obteve-se um resultado ambivalente, em que o reconhecimento do papel de liderança da CPCJ pela comunidade se expressa positivamente:

“Eu acho que é visto como tal (líder).” (ECPCJ3.2.a.).

“Líder legítimo, sim, sem dúvida (...). É um papel que está muito definido.” (ECPCJ8.2.a.).

Mas com entendimentos distintos, consoante o ponto de vista. O maior número de referências coloca, porém, inequivocamente, o papel da CPCJ centrado na imagem ainda

persistente junto das famílias enquanto “quem retira as crianças”, dando, pois, uma conotação negativa a essa liderança:

“Acho que (a população) ainda pensa que a Comissão existe para retirar as crianças. (...) E não é. E não é o que acontece.” (ECPCJ9.2.a.).

“As famílias ainda têm muito medo do que nós fazemos, tem vindo a melhorar também, mas eu acho que tem muito medo do que é que é a comissão.” (ECPCJ12.2.b.).

“Porque, muitas vezes, o que acontece é que conhecem, mas não o conhecem no sentido em que se calhar muitas vezes as entidades tinham as mesmas ideias de senso comum como qualquer outra pessoa, não é, que ah! Vão retirar...ah! Vão fazer...” (ECPCJ14.2.b.).

“A nível de famílias, se calhar é tipo um bicho papão para aquelas famílias mais... (...) ou seja a função é retirar as crianças.” (ECPCJ11.2.a.).

“Que é um organismo que cumpre uma função e que é um organismo aborrecido e que só serve para chatear a vida das pessoas e para lhes causar ainda mais problemas.” (ECPCJ10.2.a.).

Regista-se, no entanto, que esta perceção tem vindo a melhorar, sobretudo fruto da maior abertura, em consequência do trabalho da equipa da CPCJ feito junto da comunidade:

“Aquilo que vimos nessa altura (diagnóstico em 2010) foi que a comunidade nos via ainda como uma instituição pouco fechada, sobre si própria, e que era preciso dar passos no sentido de estabelecermos ligações mais efetivas com o exterior. E eu acho que a partir daí, nós começamos a fazer um percurso de abertura e até de captação dessa responsabilidade social que todos temos nessa questão da promoção e proteção das crianças e jovens.” (ECPCJ15.2.a.).

“A forma como as instituições vêm a comissão tem vindo a mudar porque a comissão tem-se implantado no território.” (ECPCJ13.2.a.).

“O fato de trabalharmos muito em rede permite que as pessoas vão conhecendo melhor o trabalho das comissões.” (ECPCJ12.2.c.).

“Temos tido esse trabalho aqui na comissão, de abertura à comunidade, de apresentar e de fazer conhecer o nosso trabalho.” (ECPCJ14.2.a.).

Em relação à perceção de liderança da CPCJ por parte de outras instituições, é referido mais vezes como sendo reconhecido e respeitado, embora enquanto a mais “importante” ou, por outro lado, como instância de intervenção supletiva:

“Obviamente que será a mais importante, mas não líder, todos nós temos responsabilidades.” (ECPCJ4.2.a.).

“Neste momento, como instituição, eu vejo como último recurso, quando todos os recursos esgotaram de 1ª linha.” (ECPCJ17.2.c.).

“Quando se fala na CPCJ a nível da escola, portanto é mais no sentido de resolver casos que a escola não consegue resolver porque, de algum modo, vão para além da intervenção que está a ser feita pelos elementos que constituem a comunidade escolar, são, portanto, os casos drásticos.” (ECPCJ7.2.a.).

Sobra ainda um outro perfil, associado a “desconhecimento”, por parte daquelas pessoas ou famílias que nunca interagiram com a CPCJ:

“(…) eu às vezes falo da comissão e as pessoas não têm o conhecimento do que é.” (ECPCJ11.2.c.).

“(…) da comunidade em geral, ou é o desconhecimento porque nunca foi necessário, mas por via das notícias e da opinião pública, ela é um bocadinho

enviesada e nessa medida não sinto que as pessoas conheçam por dentro a importância do trabalho da CPCJ.” (ECPCJ10.2.b.).

Em síntese, existe o reconhecimento da CPCJ como líder, mas isso não significa obrigatoriamente um atributo positivo, nem uma leitura rigorosa do seu papel efetivo, nomeadamente, por parte das famílias que interagem com a CPCJ. A situação tem vindo a alterar-se, principalmente no que se refere à perceção por parte das instituições parceiras, por via do esforço de abertura e aproximação da CPCJ.

Fator III - Clima político e social favorável

A leitura feita pelos entrevistados quanto ao clima político e social ser favorável a modelos colaborativos, como a CPCJ, é, de uma forma quase unânime, claramente positiva. Os entrevistados referem expressamente que:

“É um clima muito favorável.” (ECPCJ12.3.a.).

“Eu como outsider (quando cheguei à CPCJ) sentia que há uma proximidade, que há um grande conhecimento e procura fomentar essa articulação interinstitucional. Acho que é favorável o clima.” (ECPCJ13.3.a.).

“Acho que sim, ao nível do poder local, até porque a Rede Social na Amadora está muito avançada. Está bem implementada, já de há muito tempo e estará cada vez mais consolidada.” (ECPCJ9.3.a.).

“Os líderes das instituições, eu penso que há também sentimento de abertura à cooperação, porque me lembro das reuniões, normalmente as instituições querem cooperar. Algumas são mais abertas outras mais fechadas, mas acho que há bastante abertura para trabalhar essas situações.” (ECPCJ18.3.a.).

“A própria xxxxxxxx⁷¹ também sentiu necessidade de se agrupar a outras instituições para trabalhar no terreno.” (ECPCJ6.3.b.).

Acresce que esta leitura genericamente positiva refere uma melhoria progressiva que se tem verificado nesse ambiente de cooperação:

“(Clima favorável) Sim, sim, bastante, aliás cada vez maior. Tudo caminha para esse sentido, para trabalharmos em rede a todos os nívei., não faz sentido cada um trabalhar isolado.” (ECPCJ5.3.a.).

“Acho que também houve uma evolução a nível aqui do concelho, a Câmara sempre teve uma preocupação em apoiar e apoia incondicionalmente a comissão e penso que também há essa necessidade do trabalho em rede.” (ECPCJ14.3.a.).

Uma das poucas referências num sentido distinto introduz uma outra interpretação interessante, referente aos efeitos da “crise” e do impacto num duplo sentido:

“Eu acho que há dois movimentos: um em que as organizações, porque estão a viver dificuldades económicas, fecham-se mais e querem dar menos, colaborar menos com entidades exteriores porque têm que produzir mais internamente para conseguir fazer mais com menos dinheiro, mas depois ao mesmo tempo também há o movimento de, mas nós precisamos mais uns dos outros, não é, e acho que às vezes oscila-se um pouco entre as duas.” (ECPCJ2.3.a.).

Para reforço desse clima, contribui o esforço de aproximação e de construção de pontes a partir da CPCJ, bem como a existência de ferramentas comuns de trabalho em rede:

“Procuró ter este cuidado de estar próxima e de fazer aqui alguns movimentos, dar, prestar informações regularmente sobre aquilo que está a ser feito, pedir outras coisas que também são importantes.” (ECPCJ15.3.b.).

⁷¹ Omitem-se os nomes de instituições e/ou protagonistas para manter a privacidade da informação.

“Até temos fichas em comum que temos que preencher, o que nós chamamos as fichas de ligação de um serviço com o outro, portanto acho que isso neste momento está a acontecer.” (ECPCJ6.3.c.).

Fator IV - Respeito mútuo, compreensão e confiança

A avaliação deste fator pelos entrevistados reflete quer a relevância que é atribuída em geral a este tópico, quer a experiência positiva que existe neste eixo no quadro da CPCJ Amadora, sendo dos melhor pontuados entre todos os fatores Wilder.

A relevância dada à existência de “respeito mútuo, compreensão e confiança” é expressa da seguinte forma:

“Importantíssimo.” (ECPCJ9.4.b.).

“Isso é efetivamente a pedra basilar desta resposta.” (ECPCJ10.4.a.).

“Eu acho que isso é muito importante porque nós não somos uma entidade única, somos vários parceiros.” (ECPCJ9.4.a.).

“Portanto temos que deliberar de acordo com a nossa proposta, não é, e se não confiássemos uns nos outros não era possível fazer isso.” (ECPCJ14.4.d.).

No que se refere à avaliação da dinâmica da CPCJ neste eixo, existe uma tendência fortíssima de afirmação da satisfação dos membros com os níveis de respeito e confiança mútua, expressa nas afirmações dos entrevistados:

“É excelente.” (ECPCJ15.4.a.).

“Acho que estamos muito acima da média.” (ECPCJ12.4.a.).

“Eu noto um grande respeito pelo trabalho uns dos outros.” (ECPCJ12.4.b.).

“É assim o ponto forte da Comissão porque de facto, eu costumo dizer que nós somos como uma família, não é, em que há regras, há papéis, mas tem que haver respeito pelas diferenças de cada um.” (ECPCJ15.4.a.).

“Há um respeito muito grande.” (ECPCJ4.4.b.).

“Sempre houve um grande respeito.” (ECPCJ14.4.b.).

“Existe muito respeito, confiança. Muita aprendizagem comum, partilhada.” (ECPCJ6.4.b.).

Registam-se diferenças entre a modalidade restrita e a alargada, dependentes da intensidade de interação, sendo os níveis de confiança mais elevados entre quem trabalha com maior proximidade, sem prejuízo do esforço que tem vindo a ser feito para aumentar estes níveis de confiança também entre os membros da comissão alargada:

“... Há de alguma maneira alguma clivagem entre os que pertencem só à Alargada e os da Restrita. Há este sentimento (de confiança) mais entre a equipa restrita.” (ECPCJ13.4.a.).

“Da perfeição ainda estamos longe, mas especialmente aquelas que mais contribuem, as que estão mais presentes, eu noto que se esforçam (para construir relações de confiança).” (ECPCJ11.4.a.).

“É uma relação positiva, mas mesmo assim acho que ainda é pouco próxima (referindo-se à com alargada).” (ECPCJ16.4.a.).

“Os técnicos temos uma coesão muito grande, não só a nível da modalidade restrita como atualmente da modalidade alargada de alguns anos para cá, lá está, porque estamos a trabalhar e estamos a investir.” (ECPCJ14.4.a.).

“O facto de nós estarmos reunidos todas as semanas, às terças-feiras, e estarmos no mesmo espaço a gerir situações que nos preocupam, que são as situações das

famílias e das crianças, é quase como o momento em que também estamos de uma forma mais íntima, não é, mais próximos porque também partilhamos as nossas dificuldades e fazemos intervenção.” (ECPCJ15.4.b.).

Curiosamente, regista-se, também, uma perspetiva, ainda que pouco expressiva, que considera essa proximidade como um fator de potencial redução de confiança:

“Pelas pessoas se conhecerem tão bem e muitas vezes (...) não acreditam tanto no trabalho uns dos outros, exatamente porque conhecem os pontos fracos.” (ECPCJ3.4.b.).

Um dos fundamentos referidos para essas relações de confiança decorrem do reconhecimento do papel e do contributo de cada elemento e da respetiva valorização, bem como da noção de interdependência e corresponsabilidade:

“Há um grande reconhecimento pelo papel de cada um dentro da equipa.” (ECPCJ13.4.b.).

“Há um trabalho também de valorização e de reconhecimento (da equipa) da minha parte.” (ECPCJ15.4.e.).

“É muito importante pois se nós temos uma especialização em áreas diferentes, se não houver confiança como é que se pode então colaborar assim?” (ECPCJ7.4.b.).

Como elementos explicativos da construção de relações de respeito e confiança, encontramos a forte motivação pela missão que une todos os membros, a abertura à participação e corresponsabilidade dos membros, as características pessoais, bem como a dedicação e empenho, entre outros:

“Existe esse respeito, essa confiança no colega, nos outros elementos da equipa. Nós sabemos que estamos a construir um futuro para uma criança. Portanto não é

o meu futuro, nem o futuro da minha colega: é o futuro daquela criança.”
(ECPCJ10.4.c.).

“Desde que me apercebo, a Comissão sempre foi dos sítios mais coesos, não sei se é pelo motivo (...) Eu acho que é pelo bem que servem, não é?” (ECPCJ2.4.a.).

“Acho que aqui existe um trabalho, é um trabalho mesmo de equipa, nós, em 2012, fizemos um diagnóstico, tentámos fazer umas dinâmicas e todos os parceiros se envolveram. Foi fácil de chegar a outros parceiros, até a nível pessoal, ou seja, o técnico deixou de ser só técnico da instituição para ser ele próprio pela causa.”
(ECPCJ1.4.a.).

“Isto é uma prática, muitos anos, e acaba por haver muita discussão e muita tomada de decisão conjunta e por isso fortalece esse espírito de colaboração entre as pessoas e de respeito e as pessoas sabem o que cada um faz...” (ECPCJ3.4.a.).

“Eu acho que essencialmente tem a ver com as pessoas, se calhar, e não tanto com o modelo de organização.” (ECPCJ15.4.a.).

“Muitas vezes, há situações de emergência que nos obrigam a tomar a situações no próprio dia. E se é preciso ir levar uma criança ao Porto ou a Coimbra, qualquer um está disponível, portanto não se coloca a questão de: “eu fui ontem” ou “eu fui a semana passada não vou agora”.” (ECPCJ15.4.d.).

Ainda neste domínio da construção de relações de confiança, são referidas como relevantes a fase do acolhimento, o sentimento de proximidade, a ausência de julgamento pessoal, a aceitação de perspetivas diferentes:

“Desde que estou aqui a representar a xxxxxx, senti um acolhimento muito bom, senti-me muito bem acolhida e depois mesmo em termos do nosso trabalho, confio plenamente nas colegas e partilhamos muita informação.” (ECPCJ6.4.a.).

“O ambiente aqui é bastante familiar, eu acho, portanto, é uma relação muito aberta de toda a gente. O trabalho é um trabalho muito sério, mas também deixa tempo para alguma intimidade entre as pessoas, eu acho que isso é importante, conhecermo-nos para poder colaborar abertamente.” (ECPCJ7.4.c.).

“Se não houver este clima de confiança nós não colocamos à partida os problemas. Portanto, eu acho que há esta abertura e este poder ser um grupo que se pode participar, dar opiniões. Não há aqui um receio de censura ou um receio de “o meu papel está a ser avaliado”.” (ECPCJ8.4.a.).

“A gente também se há alguma coisa que não concorda diz abertamente e a CPCJ também. Não quer dizer que concordemos sempre em tudo.” (ECPCJ18.4.b.).

Ao nível das dificuldades sentidas na construção e manutenção de relações de respeito e confiança, não só também se reconhece a sua existência, como o potencial de crescimento que encerram para a melhoria contínua do funcionamento da CPCJ. Entre as dificuldades sentidas são referidas, entre outras, as questões associadas à gestão do sigilo, à ausência de participação de alguns membros, à diversidade de pontos de vista profissionais e institucionais:

“É uma equipa, é uma equipa crescida, é uma equipa crescida que sabe estar. De vez em quando, como nas famílias, como eu costumo dizer, também há momentos de dificuldade que devem ser momentos de crescimento.” (ECPCJ15.4.c.).

“Não nos sentimos tão à vontade para discutir situações com associações que prestam apoio direto e que são absolutamente essenciais, mas com as quais não sabemos como é que essas informações são geridas e são guardadas, ou de que forma poderão ser partilhadas. Eu acho que aí há receio, pelo menos nós enquanto xxxxx, temos sempre muito receio destas questões, dos processos disciplinares e

das questões legais que podem estar associadas a uma quebra de sigilo.” (ECPCJ4.4.a.).

“Uma das coisas que me choca é quando preenchemos a lista de presenças, é uma lista enorme e há pessoas na lista que eu nunca conheci, que nunca lá estiveram, mas pertencem à comissão que tiveram um papel mais ativo noutros tempos, mas que agora não estão.” (ECPCJ16.4.c.).

“Nem sempre é fácil compreender ambos os lados, principalmente quando ambos acabam por ter razão (referindo-se a diferentes perspetivas profissionais).” (ECPCJ4.4.c.).

Da leitura feita do conteúdo das entrevistas, sintetizada nestes tópicos, torna-se, pois, evidente que a este fator é atribuída enorme relevância para os processos colaborativos e que lhe deve ser dada particular atenção.

Fator V - Presença de membros de vários setores/tipologias

É atribuída significativa importância, pelos entrevistados à integração de instituições de diversos setores e tipologias, bem como perfis profissionais diferentes. É essa participação alargada que trará verdadeiramente a comunidade para dentro da CPCJ, quer ao nível da comissão em modalidade restrita - ainda aquém do desejável nessa diversidade - quer na comissão em modalidade alargada:

“A comunidade sentada a decidir sobre ela própria é a grande mais-valia, eu acho que nos traz uma riqueza muito grande, quer das visões profissionais de cada um, porque nós somos de diferentes áreas, mas também nos faz trazer a nossa instituição para dentro para a decisão e levar para a nossa instituição o que se sente e o que se vê na comunidade.” (ECPCJ12.5.a.).

“É um dos pilares da própria comissão. Quanto mais mais-valias, melhor, desde juristas, psicólogos, ...” (ECPCJ5.5.a.).

“Eu acho que quanto mais variedade, mais diversidade, melhor, porque assim conseguimos ter um grupo muito mais heterogéneo e ter noção das várias tipologias de intervenção ao terreno.” (ECPCJ16.5.a.).

“Quer em termos de valências quer em termos da bagagem, do património emocional, familiar que cada um de nós traz para aqui também, também se coloca na nossa forma de estar com as famílias e com as crianças, não é, essa diversidade é sempre uma riqueza.” (ECPCJ15.5.a.).

“É naturalmente muito enriquecedor. (...) aqui acabamos por ter as mesmas formações (psicólogas, assistentes sociais, educadoras e professoras) mas depois na (modalidade) alargada temos mais colegas da área da saúde, forças de segurança e acho que isso é muito enriquecedor.” (ECPCJ13.5.a.).

“A riqueza passa precisamente aí, eles conhecem os contextos aos quais nós não temos qualquer acesso e que depois partilhando essa informação nos dão uma compreensão muito maior de cada família e de cada situação.” (ECPCJ4.5.c.).

A dimensão da interação interdisciplinar é muito referenciada enquanto mais-valia desta diversidade de membros da CPCJ e dos respetivos perfis profissionais, particularmente para os casos mais complexos:

“Aqui neste tipo de situações mais complexas coloca-se essa diversidade técnica também, porque cada um tem o seu olhar, não é, e por vezes o olhar único não é um olhar suficientemente abrangente, não é, daí a riqueza da equipa porque a psicologia, o serviço social, a educação social, a área jurídica, todas elas são

possíveis de se complementarem e, portanto, essa riqueza parece-me estar conseguida.” (ECPCJ15.5.c.).

“Só o trabalho em equipa, nem que seja pelas formações - cada um tem formação diferente - nos complementa para o mesmo fim.” (ECPCJ17.5.a.).

“Cada um traz um conhecimento mais específico da área em si, acho que pode ser bom ter diversas áreas para intervir com um programa específico, uma visão pode ser complementar à outra, ou até discutir pontos de vista diferentes, ou formas de intervenção diferentes, pode ser mais produtivo. Embora, às vezes, possa ser mais difícil chegar a um consenso.” (ECPCJ18.5.c.).

A diversidade institucional tem ainda como benefícios expressos a mobilização de recursos, a aprendizagem mútua, a riqueza de diferentes pontos de vista na análise dos casos:

“É uma mais-valia. No fundo, são os recursos todos que estão à nossa disposição. No fundo, é saber aquilo que há e integrar para poder dar resposta, a população é a mesma, os problemas são diferentes, e os recursos são otimizados.” (ECPCJ8.5.a.).

“Do ponto de vista da aprendizagem ganha-se imenso com isso, temos um grande conhecimento do território e do ponto de vista dos procedimentos de cada um e das limitações que cada um tem no seu próprio serviço.” (ECPCJ13.5.b.).

“O trabalho na comissão é feito em equipa, as decisões são tomadas em equipa, os pareceres são tomados em equipa e há sempre um olhar diferente do outro, mas que podem chegar a uma conclusão comum.” (ECPCJ6.5.b.).

“A diversidade é muito boa, porque isto também vive muito da troca de opiniões. Discute-se, não se decide só, os casos muitas vezes não vêm para decisão, vêm

também para discussão, aliás essencialmente vêm para discussão, e cada um dá a sua opinião... é muito importante cada um ter realidades e conhecimentos diferentes e poderem aplicar aqui e discutir uns com os outros.” (ECPCJ5.5.c.).

Entre as dificuldades, que naturalmente também existem, salienta-se o risco de desfoque e de tensão, a fraca assiduidade de alguns membros (que reduz efetivamente a diversidade) e o tempo efetivo alocado à comissão por alguns dos seus membros:

“Às vezes não é fácil gerir o que é mais importante.” (ECPCJ13.5.c.).

“Pode ter momentos de tensão.” (ECPCJ15.5.b.).

“A efetividade das presenças é que devia ser maior.” (ECPCJ1.5.c.).

“Eu acho que (a diversidade) é boa, a única coisa que trazia alguma dificuldade era porque técnicos que estavam nas instituições, portanto não estavam a tempo inteiro. E, às vezes, é difícil, era difícil ter tantos processos e estando cá meia manhã, um dia, e aí era difícil, mas em termos de diversidade eu acho que é bom, é positivo.” (ECPCJ2.5.c.).

Apesar da diversidade de instituições já existente, ainda são referidas quer algumas lacunas na representação institucional (principalmente na saúde, deficiência e representação juvenil), quer de sobrerrepresentação de algumas instituições na comissão restrita, o que evidencia ainda mais a relevância da abrangência de instituições envolvidas:

“O constrangimento maior que eu encontro, ainda é a falta de outros elementos da comunidade muito pertinentes na maioria dos problemas das crianças, que não estão presentes.” (ECPCJ10.5.b.).

“(Diversidade de instituições) ainda falta. Principalmente organizações com muito peso aqui no concelho e que não têm muita expressividade aqui, por exemplo: xxxxxx, uma xxxxx...” (ECPCJ5.5.b.).

“Eu gostaria de alargar (a diversidade). Nós não temos, nem nunca tivemos, na história da comissão, um representante da juventude e eu acho que isso era fundamental. A área da deficiência também não está representada na comissão.” (ECPCJ15.5.d.).

“Se calhar eram necessárias outras. Por exemplo, a saúde. Apesar de já estarem, deviam estar mais representadas. Temos feito um caminho em que temos conseguido apelar a mais membros...” (ECPCJ1.5.b.).

“(Faltas) A nível se calhar de saúde e a nível das escolas, se calhar estarem mais envolvidos, principalmente as escolas.” (ECPCJ17.5.c.).

“(Diversidade de membros) Não, não tem (...) estou a falar da restrita, porque em termos da alargada estão várias instituições aqui do concelho. Na restrita, que acabamos por ter um peso muito grande, porque é aqui que se decidem a vida das crianças, não é, há um peso excessivo da xxxxx e da xxxxxx.” (ECPCJ3.5.a.).

“(Quem falta) ... faltam várias. Principalmente a nível de saúde e de saúde comunitária, penso que falta ainda a área da toxicodependência também. De vez em quando está uma colega do hospital, mas na área dos centros de saúde acho que era muito importante.” (ECPCJ18.5.b.).

Esta tendência de alargamento desejável é reconhecida, bem como já tendo sido dados passos de concretização nos últimos anos, decorrentes da força da lei e do esforço de mobilização de novos parceiros por parte da equipa da CPCJ, mas que deve prosseguir:

“Na alargada penso que, até neste momento eu penso que há maior diversidade do que havia há uns anos atrás.” (ECPCJ2.5.b.).

“Até 2011/2012, a maior parte das instituições estava na alargada. Eu acho que ia quase por obrigação, faz parte da lei, devem estar representadas. Atualmente, tem-se feito um trabalho com a alargada. Tem havido um crescendo de consciencialização para o facto de serem parte integrante (da CPCJ) e devem colaborar porque também trazem benefício...” (ECPCJ3.5.b.).

“A lei obriga que haja várias instituições representadas. É uma formalidade legal, mas que depois na prática acaba por se automatizar e por ajudar e a máquina vai ficando oleada e noto que há uma grande evolução.” (ECPCJ11.5.a.).

“Nota-se que, as instituições que estão mais próximas, estão a funcionar bem, (mas) ainda há muita coisa para limar, há aqui muita aresta a precisar de ser limada.” (ECPCJ11.5.b.).

Fator VI - Membros vêm a colaboração como do seu próprio interesse

Os entrevistados reconhecem, na sua maioria, que há interesse para as instituições parceiras da CPCJ em integrarem esta Comissão:

“Penso que vêm com todo o interesse.” (ECPCJ5.6.a.).

“Eles têm a noção de que é importante.” (ECPCJ4.6.b.).

“Os membros que cá estão sentem que é vantajoso.” (ECPCJ12.6.a.).

“É óbvio que nos interessa de todo que isto funcione bem porque é uma mais-valia para o nosso trabalho.” (ECPCJ1.6.a.).

“Nós temos todo o interesse em pertencer à comissão alargada da CPCJ.” (ECPCJ17.6.a.).

“Penso que, a maioria, sente mesmo interesse em lá estar para desenvolver melhor o trabalho com a comunidade e para ultrapassar situações.” (ECPC18.6.a.).

No entanto, há gradientes na análise do interesse dos membros, que vão desde uma variante mais desinteressada, expressa por um dos entrevistados, até à visão oposta de simples interesse de retribuição/retorno de todo o investimento feito:

“Acho que as instituições não estão a pensar se têm vantagens (...) acho que todas as instituições que estão aqui o interesse é pela comunidade, pelas famílias que nós atendemos. São instituições que trabalham as famílias no âmbito da ação social, de serviço social, da psicologia.” (ECPCJ9.6.b.).

“(Interesse dos dirigentes) Se eu dou, eu tenho que receber. E o que eu recebo, quero receber de imediato. E, portanto, sabem que vão estar a despender de tempo do seu técnico na sua instituição e é bom que isso traga mais-valias para a sua instituição.” (ECPCJ13.6.a.).

Mais cétricos em relação à participação por interesse efetivo, algumas vozes apontam que só o carácter de obrigatoriedade os faz participar e que várias instituições revelam o seu desinteresse nessa presença através de múltiplos expedientes:

“Acho que se caminha para esse objetivo, mas efetivamente ainda há algumas instituições que sentem como uma obrigatoriedade e não porque faça sentido para com a comunidade.” (ECPC6.6.a.).

“Consegue-se arranjar uma forma de não estar, há instituições que até com uma dimensão considerável, com intervenção na Amadora que durante muito tempo não estiveram, e há sempre forma de não estar. Consegue-se argumentar, consegue-se arranjar uma forma.” (ECPC2.6.a.).

Quando exploradas as vantagens para as instituições em serem membros da CPCJ, são referidos pelos entrevistados como exemplos a formação dos seus técnicos, o tratamento de temáticas importantes para o quotidiano das instituições e a obtenção de informação relevante, entre outros:

“Por outro lado, também em termos da comissão, se está a fazer um esforço de formação, dos seus membros, e, portanto, para os elementos que trabalham nessas instituições também é bom participarem.” (ECPC3.6.b.).

“Eu achei o plano de prevenção de maus-tratos de crianças era algo que também me interessava, e daí também ter investido muito mais (...) o facto de haver aqui um objetivo e um levantamento das necessidades e a forma como foi organizado, ao envolver as entidades todas para fazerem parte da solução, para haver um diagnóstico, isso foi muito importante, e com propostas também de soluções.” (ECPC8.6.b.).

“Na comissão nós também partilhamos. Além de formações, seminários, nós fazemos reuniões periódicas em que também estamos em contacto uns com os outros. Às vezes dá para abordar certos casos, certos temas, que tipo de resposta que em conjunto podemos dar a esta situação, quer dizer, é uma mais-valia para todos. E, às vezes, há serviços e valências novas que através da comissão, destas reuniões periódicas, vamos tomando conhecimento.” (ECPC17.6.c.).

“A minha experiência considero única. Enriqueci muito em termos de conhecimento, no aspeto social, até no aspeto de compreensão do que se passa muitas vezes nas escolas, e que, de facto, esta ligação torna mais clara e permitirá até ir mais longe na procura de soluções.” (ECPC7.6.b.).

Mesmo no quadro de interesse na presença e do reconhecimento dos benefícios decorrentes, é referido que algumas instituições evidenciam dificuldades, sobretudo ao nível da disponibilização de técnicos para participação nas atividades da CPCJ.

“A minha disponibilidade, às vezes, não é tão grande quanto eu desejaria ou quanto acho que poderia ser mais rentável para este trabalho em rede.”
(ECPC4.6.a.).

“Na teoria as entidades sabem que é importante, mas depois na prática é complicado disponibilizarem técnicos.” (ECPC14.6.a.).

Fator VII - Capacidade de estabelecer compromissos

No quadro da atividade da CPCJ este fator pode ter várias interpretações, o que foi muito evidente nas respostas dos entrevistados. Procurou-se assim explorar os vários sentidos de “compromisso”, desde o compromisso (entendido como acordo, consenso) em torno da decisão quanto a casos específicos até ao compromisso (entendido como comprometimento, empenho) de envolvimento efetivo dos vários parceiros da CPCJ na sua esfera de intervenção, ou ainda o compromisso a alcançar com as famílias com as quais a CPCJ interage.

Os entrevistados consideram, na sua maioria, que há uma capacidade de estabelecer compromissos, nomeadamente a nível da comissão restrita nas decisões sobre casos concretos de crianças/jovens em perigo:

“Normalmente é muito fácil estabelecer compromisso. As decisões são todas tomadas por unanimidade.” (ECPCJ5.7.a.).

“Eu noto uma capacidade de compromisso. É raro nós termos uma decisão que não seja por unanimidade...” (ECPCJ12.7.a.).

“O trabalho exige que os compromissos estejam sempre presentes.”
(ECPCJ2.7.a.).

“Nós conseguimos chegar sempre a um consenso.” (ECPCJ10.7.b.).

“Sem haver um compromisso nunca pode haver um trabalho de equipa e considero que esse compromisso existe.” (ECPCJ7.7.a.).

Regista-se também uma diferença de capacidade de construção de compromissos entre o contexto da comissão restrita (em que é mais fácil o compromisso) e a comissão alargada (em que é mais difícil), sendo provável que neste caso a existência de um maior número de parceiros e de vínculos mais frágeis entre eles torne mais complexo alcançar um compromisso:

“Em termos de comissão alargada eu acho que tem havido um caminho que se tem percorrido e penso que neste momento acho que as pessoas conseguem estabelecer alguns compromissos...” (ECPCJ2.7.b.).

“De facto, a alargada é muito mais difícil de envolver, muito mais difícil de trabalhar do que a comissão restrita, porque as pessoas não estão tão predispostas. (...) agora, as coisas estão diferentes, eu acho que há um envolvimento muito maior, mas é muito mais difícil, pelo menos a minha opinião. É muito mais difícil trabalhar numa alargada do que numa restrita. É diferente...” (ECPCJ5.7.c.).

Esta capacidade de construir consensos não é sinónimo de ausência de discussão entre diferentes pontos de vista ou de dificuldades:

“Não que não haja lugar à discussão, a discussão no bom sentido.” (ECPCJ9.7.a.).

“Nem sempre é fácil, mas nós temos aqui conseguido.” (ECPCJ10.7.a.).

Numa outra perspetiva - a do compromisso/comprometimento dos parceiros com o funcionamento da CPCJ - são registadas algumas dificuldades, quase sempre em torno de alocação de recursos humanos:

“Eu acho que é difícil, eu acho que se vai conseguindo estabelecer alguns compromissos, bom, para já houve aqui um grande compromisso que se estabeleceu, que é a permanência destas pessoas nas comissões.” (ECPCJ13.7.a.).

O compromisso - no sentido de se comprometer - é facilitado pela interação mais frequente e pela abertura à participação dos parceiros:

“Agora pertenço a um grupo de trabalho em que nos temos reunido bastantes vezes e acho que existe esse sentido de compromisso.” (ECPCJ6.7.a.).

“Se há uma ideia, facilmente se propõe a uma outra entidade, ou com várias, com as que forem necessárias. Marca-se uma reunião, discute-se e dali pode surgir uma nova metodologia de medida de trabalho, ou de intervenção.” (ECPCJ9.7.b.).

“Nós, numa das reuniões alargadas, estivemos a determinar o plano de atividades, e no qual estava incluído as atividades para o mês de abril (mês da campanha de prevenção). Foi absolutamente consensual, surgiram ideias muito interessantes e aquilo tem vindo a crescer e a ganhar força. Acho que vão existir atividades muito interessantes e que decorrem deste pensar em conjunto e de conseguir criar compromissos, cada um em seu local, mas uma coisa conjunta.” (ECPCJ4.7.c.).

A construção de compromissos exige, em várias dimensões, tempo suficiente e um ritmo adequado. No entanto, importa ter em conta que, a partir de um determinado momento, a lentidão e duração excessiva constitui um desincentivo ao compromisso:

“Às vezes, é preciso até dar tempo, deixar passar um dia (...) por vezes, as situações são tão complexas que temos que dar tempo também a nós próprios e também

devolver às famílias também o seu tempo para tomarem as decisões para que depois em conjunto possamos decidir melhor.” (ECPCJ15.7.a.)

“Cada caso é um caso, não é, e às vezes a análise é mais demorada. Há contornos diferentes que é preciso analisar e nem sempre é fácil chegar-se a um consenso porque há a visão no aspeto social, há toda uma série de problemáticas envolvidas... é uma questão de trabalho e consegue-se chegar - ou tentar chegar - aquilo que se pensa ser o melhor. Nem sempre se acerta.” (ECPCJ7.7.b.).

“O facto de um objetivo se arrastar durante muito tempo, um ano, dois anos, faz também com que nem sempre haja esta adesão. Ou seja, eu por mim noto que investi muito mais no início, mas depois com o passar do tempo, com o prolongar deste plano que eu própria também fui pondo outras prioridades.” (ECPCJ8.7.a.).

Por outro lado, esta construção de compromissos depende muito do perfil e do empenho dos técnicos envolvidos:

“Há técnicos que são mais flexíveis, há outros que são mais rígidos e que já tem um caminho estabelecido para aquela criança e estão pouco permeáveis a outras opiniões, há outros que muito pelo contrário, fazem questão de debater, quase no sentido de ok, juntos fazemos a força e, portanto, se esta opinião for partilhada seguramente a resposta que sair daqui será mais eficaz.” (ECPCJ4.7.b.).

Importa igualmente ter presente que, para algumas questões, o estabelecimento de compromissos exige uma participação de nível superior ao do técnico:

“Existem outros compromissos, que se calhar já é mais difícil e tenho que pedir sempre autorização, ou um parecer, se faz sentido ou não, neste caso a xxxxx, estar englobada, estar presente. Aí, tem sempre que passar por um nível superior.” (ECPCJ6.7.b.).

Finalmente, num outro registo de necessidade de estabelecer compromissos - com as famílias sujeitas a intervenção da CPCJ - é também evidente a importância desta dinâmica, condição aliás essencial para a intervenção da CPCJ (necessidade de consentimento da família):

“E chegámos ao fim da manhã, fez-se a visita, conversou-se com a mãe e a criança voltou para casa e isto tudo numa manhã e chegou-se de um extremo ao outro e isso só foi possível porque há este compromisso de se chegar aquilo que é o melhor para aquela criança.” (ECPCJ13.7.a.).

Fator VIII - Membros partilham a participação no processo e nos resultados

A efetiva participação dos membros da CPCJ, quer no processo, quer nos resultados, é muito evidente nas respostas dos entrevistados, não só nesta questão específica, como também noutras. Essa participação resulta de uma dinâmica intencional, não-diretiva, com a construção de momentos e de dinâmicas para estimular e efetivar a participação e a permanente convocatória para a presença e envolvimento:

“Há aqui um envolvimento grande, quer nas decisões, quer depois nos resultados.” (ECPCJ12.8.b.).

“Perguntam sempre se queremos fazer propostas, o quê que achamos das atividades...” (ECPCJ18.8.a.).

“Nesta equipa não há essa imposição, não há essa diretividade, há sim... “vamos ouvir todos, vamos perceber porquê que eu estava a pensar “assim” e tu a pensares “assado” e então se fizermos assim para ir”... Chegar ao consenso acaba por ser possível.” (ECPCJ13.8.a.).

“Somos convocadas, para todas as reuniões. Somos informados de tudo o que se passa. Mesmo que até não estivéssemos - podemos não poder estar presentes nalguma reunião - mas somos sempre (informados).” (ECPCJ9.8.a.).

Um dos maiores benefícios deste elevado perfil de participação é a corresponsabilização e a solidariedade daí decorrentes:

“Há uma maior corresponsabilização nos casos mais debatidos.” (ECPCJ13.8.c.).

“Nunca fica cá ninguém sozinho a tratar seja do que for e os que não ficam telefonam, e os que não ficam tentam perceber o que se passou.” (ECPCJ12.8.c.).

“O meu fracasso é o fracasso de uma equipa inteira e é isto também que depois gera aqui este espírito de equipa. Sinto que cada vez que alguma colega fracassa todas nós sentimos isso também como uma derrota pessoal. Portanto, os processos são muito partilhados, são muito discutidos e nesse sentido acaba por ser um processo de todos.” (ECPCJ10.8.a.).

“Eu, muitas vezes, digo, “o processo não é teu, o processo é da comissão” (...) Quando acontece alguma coisa menos boa, eu acho que a comissão se une e aí já não temos essa dimensão de “o processo é meu”..., não, vamos ver em conjunto o que é que se pode fazer, de que forma é que vamos solucionar.” (ECPCJ14.8.c.).

“A questão de cada um ser responsável faz com que se tenha uma maior autonomia e se trabalhe melhor. Está-se ali a depositar alguma confiança também no técnico e no seu profissionalismo.” (ECPCJ17.8.d.).

Esta dinâmica de participação reflete-se na satisfação e na dedicação que os técnicos da CPCJ evidenciam, apesar da enorme sobrecarga de trabalho:

“Eu (só) não venho mesmo quando estou impedido por questões de serviço (...) depois vejo a satisfação das pessoas e vejo que há pessoas que se disponibilizam

para além do que (é esperado), quer à instituição, quer (retirando) à própria vida privada delas.” (ECPC11.8.a.).

“Sinceramente (acho) que há uma grande participação e que as pessoas sentem isso. Eu costumo dizer que nós rimos juntas e choramos juntas.” (ECPCJ12.8.a.).

Verifica-se uma participação diferenciada em função: a) da complexidade e da exigência de cada processo, sendo que onde há mais complexidade se exige mais participação; b) da vontade dos técnicos; c) ou ainda consoante se está na comissão restrita ou na alargada:

“Temos um volume percentual imenso. Há situações, naturalmente, que entendemos serem de maior perigo e acabam por merecer uma discussão aprofundada. Há outras situações que se calhar acabamos por ter que tomar uma decisão que nunca é individual - é sempre apresentada em reunião - mas que não merece discussão de uma hora.” (ECPCJ13.8.b.).

“Os que estão aqui na restrita participam ativamente nos objetivos da comissão. Para os outros, a participação acaba por ser mais pontual...” (ECPCJ13.8.a.).

“Há uns que são muito participativos. Há outros que têm uma postura mais passiva, dão a informação sobre as suas instituições, um bocadinho para esclarecer, mas depois não há uma postura tão proactiva.” (ECPCJ16.8.a.).

“Na alargada é mais parcial, mas sim, mas eu acho que também se está a começar a perceber, principalmente com esta questão de fazer os planos de atividade em conjunto, (referindo-se à participação).” (ECPCJ2.8.a.).

Há uma exigência de melhoria dos processos de participação, especialmente na apropriação de resultados e na aprendizagem partilhada.

“Precisamos muito de melhorar. Há muito pouco tempo para a partilha de resultados. Fazemos alguns encontros de vez em quando, até entre nós, e mesmo

aqui, relativamente aos resultados do trabalho processual. Eu acho que não é suficiente.” (ECPCJ15.8.b.).

“Deveria haver mais, mas não conseguimos, muito sinceramente (...) Porque é um ritmo muito acelerado, temos muitos processos. Realmente, se calhar, deveria de parar mais vezes para refletir.” (ECPCJ14.8.a.).

A participação pode ser desincentivada por falta de reconhecimento das chefias do esforço feito ou pela falta de recursos humanos:

“Muitas vezes, temos que fazer horas a mais e se não é esse reconhecimento da parte superior, as pessoas acabam por perder um bocadinho de energia e não investir tanto.” (ECPCJ16.8.b.).

“Se calhar, às vezes, por motivos de Recursos Humanos não participamos em todas, porque não temos disponibilidade de dispensar um técnico.” (ECPCJ17.8.b.).

A participação pode ser dinamizada por iniciativas que apelam a um envolvimento mais forte de todos os parceiros, como a construção partilhada de diagnósticos e de planos de ação, mas enfrenta bloqueios como os decorrentes das inúmeras solicitações que recebem:

“Quando houve o diagnóstico do concelho, houve instituições que participaram ativamente.” (ECPCJ13.8.b.).

“Todas as instituições têm várias coisas sem ser a CPCJ e muitas vezes não conseguem chegar a tudo.” (ECPCJ18.8.b.).

Em síntese, este empenho decorrente da participação efetiva faz toda a diferença, como bem descreve um dos entrevistados:

“Se não houvesse esta ligação, esta presença, não funcionava: isto simplesmente não funcionava.” (ECPC11.8.b.).

Fator IX - Participação multinível

Uma outra dimensão da avaliação da participação é a sua expressão multinível, nomeadamente, com o envolvimento de níveis hierárquicos superiores ao do técnico ou representante na CPCJ. Este fator surge, na avaliação feita pelos entrevistados, como um dos menos bem cotados e esse facto deve-se sobretudo à distância e desconhecimento por parte níveis hierárquicos superiores, recorrentemente citada, a par com uma delegação no técnico que representa a instituição:

“Toda a gente percebe e tem um grande respeito por aquilo que é o trabalho da comissão, agora, obviamente que estão distantes, sim. (níveis hierárquicos superiores).” (ECPCJ5.9.a.).

“Os dirigentes ainda estão muito focados na sua “quinta”.” (ECPCJ13.9.a.).

“Absolutamente nenhuma. (participação multinível).” (ECPCJ10.9.a.).

“Nós não temos assim grande ligação.” (ECPCJ7.9.a.).

“E mesmo numa questão de gestão de tempo eu acho que as pessoas acabam por delegar naquele membro e não participar muito mais.” (ECPCJ16.9.a.).

“No caso do xxxxxxx é delegado completamente nos técnicos.” (ECPCJ4.9.a.).

Existem, naturalmente, situações diferentes, em que se regista interesse e participação multinível com evidentes vantagens, havendo mesmo situações em que a representação na CPCJ é assegurada por um perfil alto:

“Pelo lado da xxxxx há, em relação à hierarquia, interesse e participa. Por exemplo, quando acha que não pode estar presente pede-me a mim concretamente para a representar. Tem essa preocupação, preocupa-se na resolução concreta de questões que a comissão ponha.” (ECPCJ3.9.a.).

“No meu caso, sim, tenho, porque se preocupam, porque antes de eu estar era a direção que fazia a representação, por isso, no meu caso, preocupa-se e eu penso que nas restantes também.” (ECPCJ1.9.a.).

“É delegado no técnico, mas também existe bastante participação, pelo menos eu falo do xxxxx, quererem saber o feedback, como é que está a correr.” (ECPCJ18.9.a.).

“A direção, os cargos dirigentes também... quando é necessário também se envolvem com a comissão e também têm um parecer.” (ECPCJ17.9.a.).

“Temos algumas situações em que o presidente ou o dirigente máximo da instituição é o representante (na comissão alargada) mas na prática quem está presente é o suplente e, portanto, isso demonstra um bocadinho esse envolvimento menor do nível acima.” (ECPCJ13.9.b.).

Este cenário de envolvimento multinível traduz-se em que quando participante - dependendo muito do interesse pessoal - dão um contributo positivo:

“Depende muito de quem está à frente das entidades. A chefe de setor aqui da xxx está muito mais próxima da comissão, está muito mais desperta para ajudar, para podermos articular e articula muito mais já com a comissão que outras chefes.” (CPCJ14.9.a.).

“Quando há necessidade, chamam-se as pessoas (de nível hierárquico superior) e nota-se que há disponibilidade nelas em colaborar, em contribuir.” (ECPCJ11.9.b.).

Num nível intermédio, registam-se situações de progresso e com desejo de melhoria no envolvimento multinível, que não sendo ainda o desejável, está a evoluir positivamente:

“Acho que, a nível superior, tem-se absorvido mais este conhecimento sobre a intervenção comunitária e que efetivamente só é possível através de rede. Acho que efetivamente a nível superior já se começa a entender isso.” (ECPCJ6.9.b.).

“Gostaria de melhorar.” (ECPCJ15.9.a.).

A expressão que provavelmente melhor sintetiza as lacunas ainda existentes neste domínio é:

“A sensação que nós temos é basicamente que desde que as coisas corram bem, não traga problemas, está tudo bem.” (ECPCJ4.9.b.).

X - Flexibilidade

Este fator recebe uma forte adesão nas respostas dos entrevistados, sendo que se confunde também com o fator “Adaptabilidade”, sendo recorrente a utilização indiferenciada da expressão “flexibilidade” e “adaptação”, como duas faces do mesmo fenómeno.

A flexibilidade, segundo os entrevistados, é exigida pela natureza da temática e da missão, quase como se fosse inevitável, sendo expressa com um carácter imperativo (“ter de ser”).

“Com as diferentes temáticas que existem, eu acho que terá de ser flexível.” (ECPCJ8.10.a.).

“Tem mesmo que se adaptar e acho que têm sido flexíveis e os técnicos sabem.” (ECPCJ1.10.a.).

“Eu acho que isso é inerente, é inato. Não se pode falar em inato numa instituição, mas eu acho que tem de o ser.” (ECPCJ8.10.b.).

“Todos os anos em termos de trabalho da comissão, acho que estamos em constante readaptação.” (ECPCJ6.10.b.).

Ainda correlacionado com a natureza da problemática, verifica-se a flexibilidade da resposta concreta perante uma necessidade emergente. Segundo alguns entrevistados, esta atitude flexível é uma característica da equipa, que evidencia ser disponível e empenhada face aos constantes desafios que lhe surgem, sendo capaz de responder, a qualquer hora, a qualquer exigência.

“Há flexibilidade em todos os âmbitos: há flexibilidade de horários, há flexibilidade de trabalho porque cada um gere o seu próprio trabalho...”
(ECPCJ14.10.a.).

“Há instituições que nos dizem a nós e à comissão, “a qualquer hora é só telefonarem que se arranja (uma solução)”. Há uma criança que precisa de acolhimento, resolve-se. (...). Antigamente, “ah, estamos cheios!” ou “Não há!”, ou não havia um contato, ou não se sabia com quem falar. E eu agora sei.”
(ECPCJ11.10.a.).

“São bastante flexíveis com os recursos que têm. Eu acho que tem tudo a ver a força da equipa, porque eu desde 2004/2008 que conheci pessoas muito diferentes a passar por esta equipa e sinto que cada vez está mais fortalecida, mais coesa e isso obviamente tem impacto na flexibilidade, na disponibilidade.”
(ECPCJ16.10.a.).

“Quando sinalizamos uma situação, se fizermos uma chamada telefónica a dizer “eu sei que isto se calhar não é bem do âmbito, mas estamos muito preocupados porque por trás disto vem...”, eles dão resposta, (...) acaba por haver essa flexibilidade.” (ECPCJ4.10.a.).

“Tem muito a ver com a equipa e mesmo com a própria presidência... acho que aqui na CPCJ da Amadora existe muito essa flexibilidade.” (ECPCJ6.10.a.).

A necessidade de adequação da resposta a cada família acompanhada pela CPCJ é outra expressão da exigência de flexibilidade que é referida.

“Há respostas criativas que acabam por ser respostas à medida daquela família. Cada um de nós tem alguma flexibilidade na forma como acompanha os seus processos, respeitando, naturalmente, uma série de regras que nós não podemos desrespeitar. Mas temos alguma flexibilidade.” (ECPCJ13.10.b.).

“Não acho que haja um modelo único, uma única forma de agir. Acho que há flexibilidade na tomada de decisão.” (ECPCJ3.10.b.).

No entanto, esta flexibilidade não é absoluta, como é referido, sendo delimitada por procedimentos obrigatórios, apesar das soluções criativas que se possam desenvolver dentro desses limites legais.

“Nós temos procedimentos que, obrigatoriamente, até do ponto de vista legal, temos que obedecer, mas acho que cada um tem a própria criatividade digamos assim.” (ECPCJ13.10.a.).

A exigência de flexibilidade coloca-se, também, na integração de novos parceiros que vão colocando o desafio de uma reorganização permanente para acomodar todos os contributos.

“É flexível. (...) A abertura que tem para incluir novos parceiros, novas instituições, o parecer também de outras instituições que estão no terreno de 1ª linha.” (ECPC17.10.a.).

Uma outra evidência reportada de flexibilidade é a polivalência, enquanto capacidade de a mesma pessoa dar resposta a diferentes tarefas e papéis e que cria uma cultura de entreatajuda e solidariedade.

“Há uma grande polivalência de funções. Somos hiper-flexíveis, fazemos tudo...”
(ECPCJ13.10.c.).

“Não é uma estrutura rígida. (...) nós somos muito polivalentes.” (ECPCJ12.10.a.).

“É flexível. Acho que sim. Facilmente, as pessoas, os vários membros podem ir representar a instituição em reuniões diferentes e, portanto, eu acho que há bastante flexibilidade, nesse aspeto.” (ECPCJ7.10.a.).

“Se eu pedir colaboração a uma colega ela faz, se ela puder, como é lógico. Se eu não puder..., vamos supor que eu marquei uma reunião no exterior e não posso ir: alguém vai.” (ECPCJ9.10.a.).

A flexibilidade pode ser colocada em risco pelas rotinas e não deve ser desenquadrada das necessidades específicas que vão mudando.

“Sabe que trabalhar muitos anos nas mesmas funções, às vezes acabamos por ser mais mecânicos, não é? Não temos, se calhar, aquele golpe de asa para sermos um bocadinho mais inovadores e diferentes.” (ECPCJ5.10.b.).

“Relativamente à flexibilidade, ela sempre existiu e é preciso ter cuidado também com ela porque é uma flexibilidade que deve ser acompanhada e que deve ser revista sempre que possível. Aquilo que eu preciso agora, não é aquilo que eu preciso daqui a uma semana provavelmente.” (ECPCJ15.10.a.).

Finalmente, esta cultura de flexibilidade, dentro de limites razoáveis, traduz-se em ganhos para a própria solidez e qualidade da equipa.

“Aqui veste-se completamente a camisola e há aquele sentido de missão de que não é só fazer o seu trabalho, mas o seu papel para com a comunidade, com as pessoas.” (ECPCJ16.10.b.).

Fator XI - Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções

Quando questionados sobre a existência de orientações claras sobre políticas e funções no âmbito da CPCJ, um número significativo de entrevistados é perentório na resposta afirmativa, quer pelo conhecimento do quadro normativo geral, quer pelo conhecimento de causa.

“Isso está mais do que definido até porque a lei é muito objetiva. Os manuais da Comissão Nacional também estão claríssimos, os procedimentos são discutidos em todas as reuniões restritas (...) muito claramente esses procedimentos estão todos definidos.” (ECPCJ15.11.a.).

“Eu, como elemento da restrita, sei o que cada uma das instituições faz.” (ECPCJ13.11.b.).

“Não há confusão (quanto às funções).” (ECPCJ9.11.a.).

“Nunca tive dúvidas.” (ECPCJ16.11.a.).

“Acho que é muito simples.” (ECPCJ18.11.a.).

“Acho que temos bem definidos os nossos papéis, enquanto representantes da comissão alargada.” (ECPCJ6.11.a.).

Naturalmente, existem exceções a esta tendência, com alguns membros ainda pouco esclarecidos quanto à sua função. É, também, referido um registo de melhoria progressiva na compreensão do papel de cada parceiro, particularmente na comissão alargada.

“Acho, claramente, os papéis não estão, pelo menos na parte que me toca, totalmente definidos.” (ECPCJ4.11.d.).

“Não sei se isso na minha cabeça está muito bem definido, julgo que não.” (ECPCJ10.11.a.).

“Qual é o papel aqui na alargada? E aí as pessoas não entendiam bem, e se num momento foi constrangedor em que as pessoas admitiam que não percebiam bem o que é que, mas acho que agora está diferente.” (ECPCJ2.11.a.).

Há uma similitude nas funções dos técnicos enquanto gestores de caso, o que implica uma estandardização dos processos e das metodologias, o que torna mais fácil o conhecimento das funções existentes:

“Todos nós, excetuando a parte administrativa, temos exatamente as mesmas funções. Portanto, a ideia é que cada um desempenhe o mesmo papel. E todos aqui fazem exatamente o processo exatamente como a minha colega que é educadora ou professora, ou seja, o que for.” (ECPCJ13.11.a.).

“Efetivamente, a secretária sabe qual é o seu papel, e nós enquanto técnicas também. Todas nós temos noção que a xxxx é a presidente.” (ECPCJ12.11.a.).

A interação e discussão partilhada permite um conhecimento mais aprofundado da missão e funções no âmbito da CPCJ:

“As pessoas sabem o que estão aqui a fazer. Esta prática de discussão em grupo, eu acho que acaba por consciencializar bastante. As pessoas não estão isoladas, não está cada um sozinho a trabalhar e isso acaba por consciencializar bastante.” (ECPCJ3.11.a.).

“Nós quando começámos o trabalho, em 2011, para dinamizar melhor esta CPCJ foi-nos lido quais eram as competências e foi-nos proposto uma introspeção do que é que era para nós ser representante na CPCJ.” (ECPCJ1.11.a.).

Fator XII - Adaptabilidade

Como já foi referido, a confusão nas respostas entre os fatores “flexibilidade” e “adaptação” foi evidente nas respostas dos entrevistados. A capacidade de adaptação é, genericamente, reconhecida pelos entrevistados:

“Eu acho que a nossa capacidade de adaptação é formidável.” (ECPCJ15.12.b.).

“Tem tido essa capacidade de se adaptar, sim.” (ECPCJ2.12.a.).

“Eu julgo que sim que tem conseguido adaptar-se.” (ECPCJ10.12.a.).

Sendo que essa adaptação surge como inevitável, não sendo, porém, fácil:

“Somos obrigados a adaptar-nos.” (ECPCJ17.12.a.).

“Nós estamos a adaptar-nos a cada dia, mas não é fácil.” (ECPCJ15.12.a.).

“Tem-se adaptado...tem sido um processo longo no tempo, porque envolve muitas instituições. (...) tem havido um grande esforço, mas ainda há muito por fazer. Mas tem havido uma boa adaptação.” (ECPCJ11.12.a.).

“Ainda há muito trabalho a fazer mesmo assim aí.” (ECPCJ7.12.a.).

A adaptabilidade no contexto da CPCJ da Amadora beneficia da riqueza de recursos mobilizáveis no seu território:

“É um concelho muito rico em termos de respostas e por ter essa diversidade de respostas nós vamos conseguindo (adaptarem-se).” (ECPCJ15.12.b.).

A necessidade de adaptação decorre, como já foi referido, também de novos desafios que a CPCJ foi enfrentando:

“Estas novas temáticas que vêm do abandono escolar ou da violência doméstica... há sempre uma articulação com as outras entidades, para saber porque é que a comissão tem sinalizações com estas novas temáticas.” (ECPCJ8.12.a.).

“Acho que são ciclos e acho que a comissão consegue efetivamente perceber esses ciclos, o que é que vem aí, ... e tentar adaptarmo-nos, termos mais atenção a essas situações, falarmos mais com as escolas...” (ECPCJ6.12.a.).

Finalmente, a correlação entre adaptação, escassez de recursos e aumento de processos revela-se uma equação difícil de gerir e coloca limites à adaptabilidade.

“Acho que nos estamos a tentar adaptar, mas efetivamente foram crescendo imenso (o número de processos) ... E nós mantivemos o mesmo número (de pessoas) ...” (ECPCJ12.12.a.).

“Faz um esforço e está a adaptar-se, só que o aumento do número de casos é evidente e os técnicos penso não conseguirem acompanhar aquilo que deveria ser.” (ECPCJ18.12.a.).

“Acho que essa adaptabilidade seria muito superior se houvesse mais pessoas a exercer funções aqui. Acho que são poucas, para o número de casos e para a complexidade porque, no fundo, estes casos são sempre muito complexos.” (ECPCJ4.12.a.).

Fator XIII - Ritmo apropriado de desenvolvimento

A maior parte das respostas concentrou-se no ritmo de trabalho (ao nível das operações na CPCJ), face aos casos concretos que lhes surgem, mais do que na análise do ritmo de desenvolvimento organizacional da própria CPCJ entendida como processo.

Verifica-se um tom unânime, quanto à enorme exigência de ritmo de trabalho decorrente quer da emergência que muitos casos encerram, quer do volume enorme de trabalho que mantém sob pressão toda a equipa da CPCJ.

“É uma loucura.” (ECPC15.13.a.).

“É, sem dúvida, um ritmo alucinante.” (ECPC16.13.b.).

A este ritmo “louco”, soma-se, no entanto, uma certa frustração face à lentidão dos resultados:

“Obviamente a resposta não é tão rápida quanto se calhar devia ser, mas isso aí...” (ECPC18.13.a.).

“O ritmo das pessoas é bom, é normal, é de acordo com a capacidade que têm. Agora o ritmo de intervenção, eu penso que tem que ser melhorado, esse já é demorado.” (ECPC7.13.a.).

“É muito lento.” (ECPCJ5.13.a-).

Acresce a estas dificuldades, uma outra característica também apontada neste domínio, que é a imprevisibilidade e a flutuação a que pode ser sujeita a atividade diária da CPCJ:

“Cada dia é um dia diferente. Um dia pode ser muito calmo, pode ser muito tranquilo e no dia a seguir ser completamente uma loucura, porque temos uma urgência.” (ECPC14.13.b.).

Recuperando agora a dimensão da sobrecarga de processos por técnico, tal leva a que não seja possível o ritmo adequado de resolução dos casos, como seria desejável, sendo que tal poderia ser minimizado caso existissem mais recursos humanos:

“Cada técnico tem um número médio de cem processos em acompanhamento. É impossível nós conseguirmos com cem processos tomar decisões em tempo útil e tomar todas as medidas que deviam ser tomadas.” (ECPC13.13.b.).

“Eu acho que o problema não é demorarem muito tempo a decidir, por serem muitos. Eu acho que se calhar a legislação devia ser alterada, de facto, devia ser mais flexível, porque muitas vezes o tempo das crianças não é o mesmo que dos adultos, e não podem estar tanto tempo à espera.” (ECPCJ5.13.b.).

“Em termos de resposta nem sempre é rápido, mas acho que eles têm um ritmo muito elevado. Eles trabalham muito. E a perceção que nós temos é que de facto têm muitos casos em mãos.” (ECPC4.13.a.).

“Ele (ritmo) não é lento, os processos é que são muitos.” (ECPC15.13.c.).

“Reconheço que também não é fácil e eu estou a falar da CPCJ da Amadora que é a que conheço. O nível processual que esta comissão tem não permite, não é humanamente possível, que as técnicas consigam evoluir mais rápido.” (ECPC11.13.a.).

“É visível que, para a dimensão do concelho e para o nível de processos, era necessário ter mais técnicos na restrita, pronto, a trabalhar mais uma vez por semana, mais técnicos para gerir os casos, mas mediante as possibilidades acho que o ritmo é bom, ou tenta ser o que consegue.” (ECPC1.13.a.).

O ritmo de desenvolvimento do trabalho, nomeadamente a maior lentidão, surge também correlacionada com a complexidade dos casos e com a intervenção de várias instituições e decorre dos desafios que tais procedimentos colocam:

“Aqui na comissão há situações que conseguimos ser mais rápidas nas respostas que noutras.” (ECPC13.13.a.).

“Não é por a comissão ser constituída por vários tipos de associações, não acho que isso seja impedimento para nada. Eu acho que o problema é muitas vezes a interligação entre a comissão e o resto.” (ECPCJ5.13.c.).

“O ritmo de trabalho eu acho que é rápido, a nível de resolução é que eu acho que é lento (...) porque obviamente está sujeita a muitos trâmites ao longo do processo que vão fazer com que o processo demore imenso tempo a ser resolvido.” (ECPC10.13.a.).

“Às vezes, não é por falta de dedicação ou profissionalismo. É porque, como se trabalha em rede, às vezes os outros serviços não nos dão uma resposta no tempo real ou que desejávamos.” (ECPC17.13.a.).

“Imagino que não esteja totalmente dependente da CPCJ, porque se há proposta de uma institucionalização e não tem acordo dos pais, ou se não houver uma resposta por parte da instituição, o caso fica parado na CPCJ. Portanto, aí não tem a ver com o ritmo de trabalho deles, tem a ver com respostas do exterior que eles não controlam.” (ECPC4.13.b.).

O tempo e o ritmo têm um significado muito diferente no âmbito da comissão restrita (sujeita a maior stress e maior exigência de ritmo), face à alargada:

“Na restrita o ritmo era acelerado, muito acelerado... na alargada é um trabalho muito diferente, mas é o ritmo mais lento.” (ECPC2.13.a.).

“Nós, entidades que estamos na modalidade alargada, não temos respostas que obrigatoriamente temos que dar, com prazos e com tempos.” (ECPC8.13.b.).

Finalmente, uma das consequências da intensidade do ritmo de trabalho, embora com lentidão na produção de resultados, é que falta tempo para a reflexão e para a procura de novas soluções de melhoria continua.

“O tal tempo para pensar, para parar, para refletir sobre os caminhos, para onde estamos a ir, o que é que estamos a fazer, o que é que gostaríamos de fazer melhor. Esse tempo está a existir pouco, quanto a mim.” (ECPC15.13.b.).

Fator XIV - Comunicação aberta e frequente

Na análise das respostas dos entrevistados a esta questão, é visível a unanimidade na avaliação da comunicação no contexto CPCJ como sendo fácil, aberta e estruturante de

uma relação de colaboração de qualidade, da qual depende o sucesso da CPCJ. Salienta-se ainda, a capacidade de resposta rápida e atenta, com pontos focais de referência, o que gera satisfação em que contacta a Comissão:

“Para conseguirmos fazer uma intervenção adequada, até mesmo para passar as mensagens para a minha própria instituição, acho que é fundamental o processo de comunicação... é um processo muito transparente e muito fácil.” (ECPCJ6.4.b.).

“Há uma excelente comunicação, eu acho que é por isso que isto funciona tão bem, nós falamos e ninguém fica com a informação só para si.” (ECPCJ12.14.a.).

“(A comunicação) É aberta e frequente, sim, dependendo da necessidade, mas é fácil...” (ECPCJ2.14.a.).

“Acho que a falta de comunicação estraga tudo. Criam-se preconceitos, criam-se ideias pré-concebidas, criam-se decisões unilaterais e não é isso que se pretende. Portanto, eu acho que a comunicação aqui funciona muito bem.” (ECPCJ12.14.b.).

“Quando eu tenho algum problema, eu tenho algumas pessoas de referência dentro da Comissão, com quem articulo e aí a comunicação funciona muito bem, muito bem mesmo.” (ECPCJ4.14.a.).

“Processo adequado, rápido, fácil, normalmente também é sempre por e-mail, contacto telefónico... sem interferências...” (ECPCJ6.14.a.).

“Sempre que ligamos para falar de qualquer processo, há sempre uma disponibilidade. Caso não haja no momento, voltamos a ligar ou devolvem-nos a chamada. Existe uma partilha de informação. E eu penso que a comunicação seja boa.” (ECPCJ1.14.a.).

Os entrevistados referem a utilização de vários canais e estratégias de comunicação, entre os quais se destacam o correio eletrónico e as reuniões de trabalho e sublinham a atenção que é dada à resposta aos contactos feitos:

“Com estas reuniões periódicas, falando eu que pertenço à comissão alargada, mas também por via mail, se tivermos alguma questão ou quisermos trabalhar em conjunto também por telefone.” (ECPCJ17.14.a.).

“Diariamente, o e-mail é a nossa forma de comunicação principal.” (ECPCJ13.14.a.).

“Vou utilizando as várias estratégias, o e-mail é sempre a estratégia de passar toda a informação que é preciso estarmos todos conhecedores, como grupo.” (ECPCJ15.14.b.).

“Quando é de atividade da alargada é mais por e-mail: atividades propostas, como fazer, ... Depois existem também reuniões que são calendarizadas quinzenal ou mensalmente. Quando são situações específicas da restrita, isso aí ligam, é mais contacto direto, ou até às vezes fazemos uma visita conjunta.” (ECPCJ18.14.a.).

“A nível de estratégias de comunicação, elas são boas, nós estamos sempre a par de tudo através de e-mail. A presidente e algumas técnicas são bastante acessíveis, estão sempre a mandar e-mails e estabelecemos muito bem contacto.” (ECPCJ1.14.d.).

“Assim que vêem uma chamada não atendida minha, ela é imediatamente devolvida assim que podem. Os meus e-mails também são sempre respondidos. Não tenho qualquer problema em termos de comunicação com a Comissão.” (ECPCJ4.14.a.).

Entre todas as plataformas de comunicação usadas, destaca-se a importância que é dada às reuniões de trabalho que adquirem um significado especial para os momentos mais sensíveis:

“O momento de reunião da restrita é per si um momento de excelência de comunicação com toda a equipa e os momentos de comissão alargada também.”
(ECPCJ13.14.d.).

“Aqui, a nível das Comissões, já há essa prática (de reuniões regulares), porque a comunicação não podia ser melhor. Nós, para decidir o que quer que seja, em relação a qualquer processo, temos que discutir, discutir e decidir em conjunto com todos.” (ECPCJ9.14.a.).

“Se calhar não podemos ter tantos momentos conjuntos, mas sempre que há necessidade ou, por exemplo, quando há necessidade de deliberar uma situação extraordinária, paramos todos e vamos todos reunir. Aí acho que não há dificuldades de comunicação. Também se houvesse, seria complicado...”
(ECPCJ14.14.a.).

Às reuniões de trabalho e à comunicação formal, somam-se os momentos de encontros informais que são excelentes momentos de comunicação que conduzem ao reforço do espírito de equipa:

“Há estratégias de ligação entre as pessoas e de aprofundamento de laços. São estratégias que, muitas vezes, fazemos fora da Comissão, com almoços, com jantaradas, saímos para dançar... e com team building um bocadinho mais organizado e estratégico.” (ECPCJ15.14.c.).

“A parte formal é efetuada com frequência e corretamente. E, depois, a parte da comunicação e da interação, o estarmos todos, eu acho que sim, que ela existe, e que é promovida para que, de facto, seja clara e seja efetiva.” (ECPCJ8.14.a.).

“Há uma comunicação fluente, informal, não há formalidades...” (ECPCJ14.14.a.).

A única crítica que se regista é a de informação em excesso, o que sendo um ponto de melhoria, não deixa de refletir o empenho que é tido em comunicar assiduamente. Ainda ao nível dos riscos de má comunicação, é referido o potencial de equívocos gerado pelo correio eletrónico, havendo quem prefira a comunicação presencial.

“Temos aqui informação a mais.” (ECPCJ13.14.b.).

“A comunicação feita fora das reuniões é feita por e-mail. O e-mail tem algumas vantagens, mas também tem outros constrangimentos, que a comunicação direta, falar por exemplo por telefone ou pessoalmente, resolveria...” (ECPCJ11.14.a.).

Em síntese, na CPCJ a comunicação parece ser aberta e frequente, o que gera orgulho no sentimento de pertença:

“Congratulo-me por pertencer a esta equipa e por fazer parte de uma equipa que comunica bem. Obviamente, como em tudo, há os seus atritos, mas que são muito bem resolvidos e em tempo.” (ECPCJ10.14.a.).

Fator XV - Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação

Na sequência das referências já expressas no fator anterior, neste segmento reforça-se a perceção da importância atribuída pelos entrevistados à construção de relações informais e o seu contributo para o bom funcionamento da CPCJ:

“Eu acho que há relações informais fortes.” (ECPCJ18.15.a.).

“Temos a noção de que as relações informais são muito importantes no bom funcionamento das relações profissionais. E, portanto, acabamos por estimular esses momentos que, no fundo, servem para aprofundar relações pessoais com aquelas que estão mais distantes.” (ECPCJ13.15.b.).

“(Relações informais) São extremamente fáceis. Eu acho que é meio-caminho andado, como se costuma dizer... obviamente é muito mais fácil se tiverem bom relacionamento, a comunicação é muito mais fácil, muito melhor.” (ECPCJ5.15.a.).

“(Relações informais) São fáceis e acho que isso é importante para o resultado final.” (ECPCJ2.15.a.).

A intensidade emocional e a exigência do trabalho desenvolvido numa CPCJ são, em si mesmo, condicionantes favoráveis para o desenvolvimento de relações informais, que por sua vez, quando existem, permitem suportar melhor os momentos mais difíceis da sua missão:

“Nós temos que ser mentalmente saudáveis. A matéria com que nós trabalhamos é muito pesada, portanto, é bom que existam estas relações informais, mais descontraídas.” (ECPCJ8.15.b.).

“Passamos imenso tempo juntas e claro que se vão criando relações extraprofissionais e que nos vamos envolvendo. Claro que vamos transmitindo as nossas questões pessoais.” (ECPCJ14.15.a.).

Neste quadro, compreende-se que seja igualmente referido que as relações informais contribuem para a construção de laços de confiança e de proximidade e que estes permitem desenvolver um trabalho com maior qualidade, desde a facilidade de contacto até à disponibilidade para a ajuda mútua:

“Eu acho que é mais positivo, porque criam-se laços, quer dizer, a pessoa não é só o técnico, não está só ali a trabalhar, (...) os laços ficam mais fortes.” (ECPCJ17.15.b.).

“É mais fácil se uma pessoa vê que uma coisa não está a funcionar, liga, e diz “olha, isto não está a resultar, como é que é, se calhar temos de fazer diferente...”.” (ECPCJ18.15.b.).

“Uma das coisas que acontece muito é que, por exemplo, se precisa de contactar alguém, se não se consegue pelos números fixos ou profissionais, temos os números pessoais e ligamos e não há problema... ou por e-mail... tenta-se sempre resolver... portanto há essa proximidade e à vontade.” (ECPCJ16.15.a.).

“Há de facto aqui um relacionamento para além do estritamente profissional e que eu creio que traz uma maior proximidade entre as pessoas e, pelo menos, a perceção de que são relações mais privilegiadas.” (ECPCJ4.15.b.).

“É necessário os colegas estarem à vontade uns com os outros. Fazíamos muito o trabalho em parceria, trabalhávamos muito dois técnicos, dois a dois para avaliarmos muito bem as situações e fazermos propostas à equipa. E acho que isso é extremamente importante: o bom relacionamento e o estar à vontade. Eu, por exemplo, enquanto técnica de uma instituição também me sentia à vontade de ligar para aqui.” (ECPCJ6.15.a.).

“É informal. Tudo o que é informal é bom e é facilitador. Se tenho alguma dificuldade, chego a qualquer das minhas colegas daqui digo qual é, sobretudo no que diz respeito a estas questões administrativas que não era bem o meu plano de ação, e logo se disponibilizam a colaborar.” (ECPCJ7.15.a.).

“Sinto que há uma grande proximidade entre todas nós, somos muito “terra a terra”, não há aqui pessoas muito fechadas e se algum dia cá calhar alguém assim provavelmente não vai gostar porque eu acho que a forma de trabalhar aqui é mesmo em conjunto.” (ECPCJ10.15.b.).

É igualmente interessante obter, em entrevistas realizadas num contexto organizacional formal - a CPCJ - um conjunto de referências relevantes sobre a importância dos almoços, jantares e atividades afins para a construção de uma equipa eficaz e competente:

“Team building... almoços... jantares... e essas coisas todas procuramos desenvolver isso até porque temos a noção do peso que estas coisas têm.” (ECPCJ13.15.a.).

“Há um clima muito bom, o clima relacional é muito bom e há muitos almoços, jantares ...Eu acho que ajuda imenso...” (ECPCJ3.15.b.).

“(...) também procuramos encontrar um espaço fora daqui que tenha algumas soluções para o que são os nossos problemas. (...) estas saídas que nós temos, estes encontros fora, eu acho que isso é muito benéfico para a instituição.” (ECPCJ10.15.a.).

Nas vozes mais críticas, regista-se a defesa da manutenção da formalidade das relações e o facto de as relações informais poderem ter riscos associados:

“Para mim, são sempre situações formais. Isto tem a ver com as minhas características. Eu sinto que elas são promovidas, mas eu própria não sou uma pessoa com uma adesão muito forte. Uma proteção talvez...” (ECPCJ8.15.a.).

“(Relações informais) acho que influencia das duas maneiras. Acho que tanto pode influenciar positivamente, como pode influenciar negativamente.” (ECPCJ14.15.b.).

Finalmente, importa sublinhar as referências feitas ao contributo das relações informais para a motivação e o reconhecimento expresso de que este é um ativo importante desta equipa:

“Parte da motivação é motivarmo-nos uns aos outros. Portanto, as relações informais são fundamentais.” (ECPCJ12.15.a.).

“Outra das riquezas dessa equipa é essa: eu acho que nós temos muito essa relação fora do formal porque também construímos isso (...) é intencional, é complementar, porque antes de sermos profissionais somos pessoas.” (ECPCJ15.15.a.).

Fator XVI - Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis

O sentido unânime das respostas obtidas aponta para que os objetivos são concretos e explícitos.

“A missão é clara, e os objetivos também. E, diante das possibilidades, acho que conseguimos alcançá-los.” (ECPCJ1.16.a.).

“Estão definidos e são exequíveis... são aplicáveis, sim.” (ECPCJ8.16.a.).

Pelas respostas dos entrevistados perpassa uma tensão entre a ambição dos objetivos traçados e a sua exequibilidade. Na sua maioria, a opção por uma definição realista que os entrevistados fazem dos objetivos da CPCJ, excluindo uma opção maximalista de resolução definitiva do risco/perigo para crianças, tornam-nos alcançáveis e viáveis, ainda que com dificuldades:

“São muito concretos e são alcançáveis embora, depende... Se pensarmos que é alcançável diminuir as situações de risco, aquelas que existem, diminuir os danos, isso é alcançável. Pensar que não vão existir situações de risco, acho que isso não é alcançável. Acho que vai sempre existir (risco).” (ECPCJ2.16.a.).

“A ideia é... nós não estarmos a dizer que vamos tirar todas as crianças da situação de perigo em questão, mas vamos tentar que seja possível para aquelas crianças ultrapassarem a situação ou minorarem pelo menos a situação de perigo em que se encontram. E, portanto, são alcançáveis!” (ECPCJ13.16.a.).

“São alcançáveis, mas não são facilmente alcançáveis.” (ECPCJ5.16.a.).

“Concretos são, estão bem estabelecidos e bem definidos. Agora realistas, às vezes sim, e outras vezes nem tanto. Às vezes não é fácil...” (ECPCJ18.16.a.).

“Concretos, sim. E realistas, também. Agora são difíceis de atingir.” (ECPCJ11.16.a.).

A concretização dos objetivos está correlacionada com a qualidade e criatividade da própria equipa, bem como com a interação com outras instituições:

“São objetivos concretos e alcançáveis. O ser alcançável depende do valor da equipa, da própria criatividade da equipa porque há objetivos que são mais difíceis de alcançar.” (ECPCJ15.16.a.).

“Concretos, são..., portanto, intervir ao nível social para melhorar a vida das crianças e dos jovens. Alcançáveis, não depende só do esforço da instituição. Passa por muita coisa.” (ECPCJ7.16.a.).

Uma só voz levantou reservas à exequibilidade dos objetivos traçados, realçando as dificuldades decorrentes da sobrecarga processual já anteriormente referida:

“Acho que não. Pelas dificuldades de intervenção com que nos deparamos (...) a dificuldade do volume processual que temos em conseguirmos intervir de uma forma correta nas situações, não conseguimos é humanamente impossível, técnicos que têm um volume processual de 100 processos para cima é complicadíssimo, não é, ninguém consegue acompanhar.” (ECPCJ14.16.b.).

Fator XVII - Visão partilhada

Este fator foi, provavelmente, um dos que maior dificuldade de resposta registou, não só com poucas respostas, mas sobretudo com dificuldade de abordagem desta temática. Acresce que a sua interligação com o fator XVIII – “Objetivo comum” ou com o fator XVI - “Objetivos gerais e específicos concretos”, torna difícil a interpretação diferenciada de cada um deles.

Entre as (poucas) respostas registadas, surge a evidência que há uma visão partilhada em torno da defesa das crianças:

“O mais possível (visão partilhada), senão não estaríamos aqui todos. Acho que sim. E é isso que faz desta equipa uma equipa diferente. Posso-lhe dizer que as pessoas não querem sair daqui.” (ECPCJ15.17.a.).

“Eu vejo nas minhas colegas que vão até ao limite para que se consiga que aquela criança permaneça naquela família e que aquela família consiga ultrapassar aquela situação. Portanto, a nossa visão aqui é que se consiga ultrapassar a situação de perigo. Nós temos isto muito presente e apenas intervimos até onde é necessário. Eu acho que essa é a grande visão da comissão.” (ECPCJ12.17.a.).

Considera-se que esta visão partilhada difere ao nível da comissão restrita e da comissão alargada, sendo mais presente no primeiro caso e mesmo dentro desse universo com diferenças:

“Eu acho que na restrita tem, pelo menos a ideia que eu tenho é que têm. Na alargada, acho que ainda falta mais qualquer coisa.” (ECPCJ2.17.a.).

“As pessoas que estão aqui, sim. Não sei se as pessoas das organizações que estão fora têm essa mesma visão. Creio que não.” (ECPCJ5.17.a.).

“Sinto que não é uma coisa transversal a todos os elementos da equipa. (...) Há pessoas que estão mais preocupadas com esta visão do conjunto e da equipa. Outras que estão mais preocupadas com o seu desempenho pessoal.”
(ECPCJ13.17.a.).

Para a construção de uma visão partilhada, contribuem ações de realização de diagnósticos e de mobilização em torno de planos de ação:

“Acho que este projeto que nós temos do Plano Local de Intervenção, que foi algo pelo qual esta Comissão batalhou bastante. Há de facto uma partilha, e tanto há que ela foi colocada num plano e cada pessoa pôde escolher em que grupo se queria inscrever e onde é que achava que poderia dar o seu contributo.”
(ECPCJ4.17.b.).

Fator XVIII - Objetivo comum

Na sequência do que foi referido no fator anterior, regista-se, neste fator, escassez de respostas. As existentes são claras na afirmação da existência de um objetivo comum e ser esse o facto que dá sentido à presença de todos os membros da CPCJ:

“Está muito bem definido, até na própria lei e na própria ética também.”
(ECPCJ18.18.a.).

“Os objetivos da Comissão estão bem definidos, são debatidos e há consenso.”
(ECPCJ11.18.a.).

“Melhorar no aspeto social as condições de vida das crianças e dos jovens. Conseguir que todos tenham a possibilidade de ter uma vida digna.”
(ECPCJ7.18.b.).

“O objetivo principal é retirar as crianças do perigo.” (ECPCJ14.18.a.)

“(Há um objetivo comum) Por isso é que todos nós pertencemos à Comissão, senão não fazia sentido estarmos na Comissão.” (ECPCJ17.18.a.).

Sem prejuízo de um objetivo comum é considerado haver vários caminhos para lá chegar:

“Há um objetivo comum, mas acho que há perspetivas diferentes, em relação a alcançar esse objetivo.” (ECPCJ2.18.a.).

“O meio para chegar a um fim é diferente, mas o fim é o mesmo. Pode haver discussão como a forma de chegar lá, mas o fim é o mesmo.” (ECPCJ18.18.b.).

A referência a uma identidade de dupla pertença, ligada à instituição de origem e à CPCJ, pode gerar a necessidade de gerir diferentes objetivos:

“Isto acaba por ser uma identidade dupla, porque nós estamos cá enquanto representantes de uma entidade, mas depois estamos também de corpo e alma nessa entidade. Às vezes, temos que defender os interesses da Comissão e outras vezes os interesses da nossa entidade e por isso.” (ECPCJ4.18.a.).

Fator XIX - Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes

A análise das respostas obtidas neste fator revela dois eixos essenciais: o elogio à melhoria progressiva das condições de trabalho em termos de espaço e a preocupação com a grave limitação de recursos humanos.

Deteta-se, então, nas respostas obtidas um elogio à melhoria das condições face a um passado recente, em particular no que se refere às instalações:

“Fizemos um caminho, há 4 anos atrás os recursos eram muito diferentes do que temos agora.” (ECPCJ13.19.a.).

“Já estivemos muito pior pelo que eu me apercebi. Eu cheguei a estas instalações e acho-as excelentes.” (ECPCJ12.19.a.).

“Temos boas condições a nível de espaço. As instalações são boas, são ótimas.”
(ECPCJ9.19.a.).

“São bem melhores do que antes. Antes, estavam numas instalações mais precárias. Estas instalações são ótimas.” (ECPCJ17.19.a.).

“Esta Comissão é privilegiada. Claro que também estivemos muitos anos numas instalações muito más, mas neste momento, acho que a xxxxxx tem sempre feito um grande esforço para apoiar a Comissão nesse aspeto.” (ECPCJ4.19.a.).

“O espaço... temos tido alguma dificuldade, mas tanto quanto eu saiba já está resolvida, graças também à xxxxxxxx.” (ECPCJ7.19.a.).

Apesar destas melhorias no espaço, registam-se vozes que continuam a considerar a necessidade de melhoria neste domínio:

“Precisávamos de melhorar em muitas coisas, ainda. Mas nós já melhorámos tantas! (...) agora, precisamos de ampliar os espaços, porque eu tenho as pessoas todas ali em cima umas das outras.” (ECPCJ15.19.a.)

“É insuficiente, começando pela casa..., a casa é uma casa agradável, mas tem poucas salas de atendimento. Para o volume de trabalho que há é muito pouco.”
(ECPCJ3.19.a.).

Claro que também existem muitas sinalizações quanto às dificuldades de recursos humanos:

“Acho que os recursos humanos são muito insuficientes. Se calhar, antes da crise, poderiam ser suficientes, mas atualmente, não.” (ECPCJ18.19.a.).

“Eu penso que para o volume processual que têm, para exigência em termos de trabalho, que é preciso realmente parar para pensar e refletir sobre as situações

(...) eu penso que poderia haver mais recursos em termos de técnicos.”
(ECPCJ2.19.a.).

“Se calhar, eram necessários mais técnicos, aqui na comissão.” (ECPCJ17.19.b.).

“Aquilo que eu vou percebendo é que existe um mundo processual a crescer todos os anos e que efetivamente os técnicos, não crescem. Não há mais técnicos e nem todos estão a 100%.” (ECPCJ6.19.a.).

“Há muitos processos, (...) mas há muito poucos recursos, eu sinto isso. Sinto que é uma dificuldade agendar uma visita domiciliária, sinto que nem sempre é fácil.”
(ECPCJ10.19.a.).

“Em termos de recursos humanos também não é fácil, isto é uma guerra, porque houve uma altura que de facto a Comissão era praticamente constituída pela xxxxx e pela yyyyyy, e chegou o momento em que nós tivemos de dizer basta, não podemos continuar, a xxxxx não pode continuar a injetar para aqui recursos porque senão isto é uma filial da xxxxxx.” (ECPCJ5.19.a.).

Em termos de recursos adicionais, só é referida a questão de escassez de instituições de acolhimento:

“Eu acho que faltam instituições para acolher não só crianças, mas as famílias.”
(ECPCJ2.19.c.).

Fator XX - Liderança capacitada

O último fator a ser considerado é o que regista não só melhor pontuação, como mais referências no discurso dos entrevistados, sendo perceptível a enorme relevância que lhe é atribuída.

Vários dos entrevistados situam muito bem a questão da complexidade da liderança em contexto interorganizacional, como o caso da CPCJ, desprovida de poder hierárquico e enfrentando problemas particularmente difíceis que exigem uma liderança eficaz:

“Eu acho que o papel de liderança numa Comissão é muito complicado, porque a Comissão não é uma entidade hierárquica.” (ECPCJ1145.20.a.).

“Tem de ser uma liderança, quase, como é que eu hei-de dizer, liderando, não liderando, (...) liderar, mas não sendo chefe.” (ECPCJ14.20.b.).

“Acho que ainda é mais complicado liderar numa situação destas, do que numa situação formal em que toda a gente sabe o que tem que fazer e tem que reportar a determinada pessoa e que não pode sair daquele esquema.” (ECPCJ14.20.d.).

“(Comparação com uma organização burocrática) Na xxxx deverá ser mais decidida, aqui terá que ser mais flexível. Para já trabalha com instituições diferentes, não podemos estar à espera que faça, que traga. (...) Na xxxxxxxx terá que ser mais rígida, mais autoritária. Aqui terá que ser uma liderança mais englobada, mais flexível, mais colaborante, mais participativa do próprio líder.” (ECPCJ11.20.a.).

É deste ponto que se parte para esta análise, dividindo-a em dois segmentos: as características da atual liderança da CPCJ Amadora e a descrição em abstrato das características que seriam adequadas para a liderança de qualquer CPCJ. Como veremos existe, na perspetiva dos entrevistados, uma significativa sobreposição.

Na descrição da liderança existente na CPCJ Amadora, identificam-se as seguintes características:

TABELA XXXV

CARACTERÍSTICAS DA LIDERANÇA / CPCJ AMADORA

Liderança democrática, mas capaz de decidir quando necessário	<i>“É um líder muito democrático e é aquilo que precisamos. Não há nada de imposição. Há momentos em que é preciso alguma diretividade e acho que ela tem vindo a aumentar essa directividade porque, às vezes, era tão democrática e às tantas...era preciso alguém que a certa altura diga... no impasse diga... “vamos para aqui”.” (ECPCJ13.20.a.).</i> <i>“Eu normalmente faço a conclusão. Se for preciso tomar uma decisão final tomarei, porque às vezes é preciso. Às vezes está-se ali numa hesitação, não se sai daquilo ...então vamos decidir, vamos decidir assim, havendo alguns riscos.” (ECPCJ5.20.a.).</i>
Afetividade	<i>“Estimula muito essa afetividade dentro da equipa. Ela própria tem essa característica.” (ECPCJ13.20.b.).</i>
Respeito pela equipa	<i>“É uma pessoa que respeita muito a sua equipa e é uma característica da equipa.” (ECPCJ13.20.c.).</i>
Humildade	<i>“Profissionalmente eu acho que a humildade dela, aliás eu acho que é a característica de um líder, humildade no sentido de saber ouvir e saber que quer aprender... A xxxxx tem essa capacidade de nos ouvir e de querer aprender sempre, mas sem que isso a ponha em causa.” (ECPCJ12.20.b.).</i>

Dinamismo	<i>“É dinâmica e agora falta-me o termo, ... naquele sentido em que somos todos envolvidos.” (ECPCJ9.20.a.).</i>
Inteligência emocional e capacidade de comunicação	<i>“A atual presidente é uma pessoa em termos relacionais excelente, que eu acho que tem ajudado imenso a que as instituições se envolvam, não só em termos relacionais... ela é muito clara na forma como expõe, há uma comunicação boa.” (ECPCJ3.20.a.).</i>
	<i>“Quando eu entrei não havia esta relação informal, não havia tanto esta relação e se calhar era um bocadinho debitar informação, traçar o plano, pronto! Não havia tanto esta interação. Neste momento, acho que a direção está muito bem.” (ECPCJ1.20.a.).</i>
Promotora de coesão	<i>“A presidente é quem tenta unificar. Tenta não só difundir a informação e a missão e os propósitos todos que a missão tem, como tenta depois congrega as opiniões dos outros, as dificuldades que as outras instituições têm. Acho que ela é bastante atenta.” (ECPCJ3.20.c.).</i>
Ponderação	<i>“Ela é uma pessoa muito ponderada.” (ECPCJ10.20.a.).</i>
Capacidade de envolvimento da equipa	<i>“Eu acho que a presidente da CPCJ envolve e envolve muitas as pessoas. A forma como recebe, a forma como está, e como envolve os membros... Eu acho que isto é um fator muito importante.” (ECPCJ8.20.b.).</i>

	<i>“Avalio muito bem, porque a sensatez da xxxx, o empenhamento dela, o querer formar a equipa, o desenvolver também muito emocionalmente... estamos todas muito envolvidas, porque realmente partilhar a vida de crianças é uma coisa tão difícil, porque se espera tanto de nós, enquanto técnicos...” (ECPCJ10.20.b.).</i>
Partilha da liderança	<i>“Não há uma liderança vertical, no sentido, de temos ali uma pessoa que nos dá as diretrizes e temos que cumprir, não. Acho que todos somos um bocadinho líderes com a nossa coresponsabilidade.” (ECPCJ17.20.a.).</i>
Envolvimento da comunidade	<i>“Nesta Comissão estou muito surpreendida porque existe efetivamente uma facilidade, acho eu, de captar novos recursos e novas instituições para o trabalho ou para a missão da comissão e eu acho que isto também é muito conseguido para este envolvimento informal que se vai tendo com os técnicos. Vai-se conseguindo chegar às hierarquias superiores, penso eu que também através desse contato mais informal.” (ECPCJ56.20.a.).</i>

Fonte: Entrevistas CPCJ Amadora

Refira-se, ainda, a perspetiva da existência de margem ainda para melhorar, nomeadamente numa maior audácia:

“Acho que ela ainda está em crescendo, em termos de liderança. Há ainda algum trabalho a fazer, mas acho que é muito positivo (...) acho que talvez às vezes

pudesse haver aqui um bocadinho mais de audácia ... acho que, às vezes, também precisaria de ter um bocadinho mais, de se avançar um pouco mais. Arrisca-se pouco, às vezes...” (ECPCJ3.20.d.).

Quanto ao que deveria ser, em abstrato, o *portfolio* de competências de um líder de uma CPCJ surgem várias características apontadas. Uma boa síntese enunciada foi por alguns entrevistados:

“Deve ser uma pessoa preocupada com a sua equipa, deve mostrar respeito, deve ser uma pessoa que ela própria encare o espírito da comissão, de democracia entre todos, de respeito pela opinião de cada um e pela representatividade de cada um. Acho que o peso da sua própria instituição deve ficar lá fora. Deve favorecer o espírito da equipa através desses momentos mais pessoais e de interação.” (ECPCJ13.20.d.).

“Acho que tem que ser uma pessoa extremamente tolerante, que não pode ser muito burocrática e tem que ser flexível. Não deixando de cumprir aquilo que são os objetivos e as determinações legais do seu trabalho, deve ter uma mente aberta. Tem que ser uma pessoa com muita facilidade de comunicação, sem dúvida alguma. E com o seu “q” de assertividade, como é óbvio.” (ECPCJ4.20.a.).

“Acima de tudo, tem que ter experiência no terreno (...) sentir que estão todas a trabalhar para o mesmo, se for preciso delega, mas sabe-se respeitar o papel de cada uma, o ritmo de cada uma, as características de cada uma, digamos que é um regime muito humano e isso é muito importante.” (ECPCJ16.20.b.).

Além destas características, são referidas várias competências para o perfil ideal:

TABELA XXXVI

COMPETÊNCIAS PARA UM PERFIL IDEAL DE LIDERANÇA / CPCJ AMADORA

Competências relacionais e envolvimento da equipa	<i>“Tinha que ser uma pessoa expressiva, com uma fácil comunicação, um bocadinho... agora só me surge uma palavra que não é adequada... dada...” (ECPCJ6.20.b.).</i>
Capacidade de decisão	<i>“Eu acho que tem de ter esta capacidade relacional com os vários elementos, ouvir, ouvir as várias tendências e as várias opiniões que as pessoas têm, mas depois ser também capaz de influenciar, de uma tomada de decisão, ter uma opinião também forte.” (ECPCJ5.20.e.).</i>
Envolvimento da comunidade	<i>“Deve ser uma pessoa que tenha interesse em envolver a comunidade e consiga estabelecer com os líderes da comunidade e das instituições uma relação também de confiança, respeito e sensibilização em prol do trabalho da comissão.” (ECPCJ13.20.e.).</i>
	<i>“Ser capaz de passar uma comunicação muito fluida, direta e eficaz, e conseguir apelar e motivar os diferentes parceiros à participação. Acho que o mais importante é conseguir cativar os outros para um fim. Isso é que é o mais difícil, isso é que torna um líder, é ter esse poder de influenciar os outros.” (ECPCJ18.20.b.).</i>
Assertividade	<i>“Tem de ser muito assertivo, essencialmente, muito prático, objetivo...” (ECPCJ5.20.b.).</i>

Humildade	<i>“Em primeiro lugar deve ter uma grande humildade porque um líder é um elemento que é detentor de conhecimento como os outros todos.” (ECPCJ5.20.b.).</i>
Disponibilidade	<i>“Outra coisa muito importante, é a disponibilidade, também. Disponibilidade não só interna, emocional, mas também física, temporal, porque isto obriga, muitas vezes me tem obrigado a fazer alterações na minha vida familiar para poder acompanhar uma situação que apareceu, apareceu hoje, precisa de ser resolvida hoje, e, portanto, eu vou ter que ficar até mais tarde.” (ECPCJ5.20.d.).</i>
Capacidade de acreditar na equipa	<i>“Esse reforço positivo, esse reconhecimento é fundamental. Esse acreditar no outro...” (ECPCJ5.20.e.).</i> <i>“Tem que acreditar nos técnicos, ter uma equipa multidisciplinar e também acreditar no profissionalismo, dar espaço, nem que seja espaço para o erro, porque às vezes as pessoas também são por tentativa-erro, mas dar espaço para também serem criativas, darem ideias novas, quer dizer, ... ouvi-las.” (ECPCJ17.20.b.).</i>
Dar o exemplo	<i>“Um líder tem que ser alguém que está pronto para arregaçar as mangas com os outros. Não está atrás, nem está a mandar fazer...” (ECPCJ5.20.g.).</i>
Organização e capacidade de criar limites	<i>"Tem que ser também uma pessoa que não tenha dificuldades em criar relações, mas ao mesmo tempo criar limites, ... já estou a pensar mais no âmbito processual dos</i>

	<i>processos, existem prazos a cumprir. E com uma capacidade de organização assim muito, muito boa mesmo.” (ECPCJ6.20.c.).</i>

Fonte: Entrevistas CPCJ Amadora

Em conclusão, a evidência da relevância atribuída pelos entrevistados ao fator “Liderança capacitada”, bem como a capacidade de definir os traços de um perfil desejável, permitem-nos perceber um modelo de liderança de rede colaborativa, cujos traços podem orientar processos de seleção e capacitação de novos líderes.

5. Conclusões - Contributos para um modelo de Governação Integrada

O presente capítulo dedicado às Conclusões integra a revisão da pergunta de partida, da hipótese de trabalho e dos objetivos, para depois se concentrar, no seu essencial, num conjunto de contributos, que decorrem deste trabalho, para a construção de um modelo de governação integrada.

Começando por regressar à pergunta de partida:

“Qual o modelo organizacional adequado para gerir problemas sociais complexos?”

Bem como à hipótese que foi colocada:

- “Os novos modelos organizacionais de respostas sociais, distintas da burocracia ou da nova gestão pública, permitindo uma solução colaborativa e integrada, são adequados para gerir problemas sociais complexos, com eficácia e eficiência.”

Conclui-se, a partir do trabalho empírico, suportado na revisão da literatura, que a governação integrada, nos termos em que se definirá seguidamente, é um modelo organizacional que se adequa à gestão de problemas sociais complexos, com eficácia e eficiência⁷². No que diz respeito a estas duas dimensões, as evidências são muito claras e ricas no que se refere ao Estudo de Caso I (CNAI), mas são menos fortes no Estudo de Caso II (CPCJ Amadora), nomeadamente pela maior complexidade e por ausência de um mecanismo de avaliação externa que mostre estas dimensões.

⁷² Evidências apresentadas nas pp. 254 e 473.

Tal não significa que este modelo seja isento de limitações ou de melhorias necessárias. Sendo adequado, não é, no entanto, perfeito. Na verdade, tem enorme margem para progressão e não é uma solução “mágica”. Tem riscos de falhar e encontra obstáculos a ultrapassar. No capítulo do Enquadramento Teórico, identificaram-se em 2.3.3.2.2. alguns obstáculos descritos na literatura e neste capítulo, em 5.1.3., reforçam-se alguns deles.

Num segundo nível de análise, revêm-se os objetivos traçados inicialmente, em relação com a pergunta de partida:

Como objetivos propôs-se:

- Clarificar o conceito de “problema social complexo”;
- Evidenciar as forças e fraquezas do modelo burocrático e do modelo da nova gestão pública na abordagem a problemas sociais complexos;
- Aprofundar o conceito de governação integrada procurando uma definição abrangente e operacional;
- Definir fatores críticos de sucesso destas redes interorganizacionais de governação integrada, bem como os seus bloqueios;
- Contribuir para um modelo de desenvolvimento de governação integrada, aplicável a problemas sociais complexos.

Em relação aos dois primeiros objetivos específicos, clarificou-se, com detalhe, na revisão da literatura e nos estudos de caso, o conceito de problema social complexo para que pudesse ser entendido na sua plenitude. Abordaram-se também as forças e fraquezas do modelo burocrático/hierárquico e o modelo de “nova gestão pública”/mercado, sinalizando-se onde estão as suas principais limitações na gestão de problemas complexos.

Os últimos três objetivos eram mais ambiciosos e a eles se procura dar resposta nos parágrafos seguintes.

O presente trabalho, como se referiu no capítulo do Modelo Teórico e Metodologia, insere-se numa perspetiva de investigação aplicada e procura, nesse contexto, contribuir para a consolidação de um modelo de governação integrada que possa ser útil para a aplicação no terreno. Reflete a perspetiva do autor, a partir da revisão da literatura, dos estudos de caso e da experiência pessoal e profissional, bem como das reflexões no seio do Fórum para a Governação Integrada (GovInt), do qual adiante se falará. Trata-se, portanto, de uma abordagem subjetiva, sujeita a contraditório, inacabada e, seguramente, não mais do que uma peça num longo processo de construção de um modelo.

Este contributo centrar-se-á, por um lado, numa perspetiva teórica, propondo uma definição concetual própria de governação integrada, bem como com a identificação de fatores que, nesta abordagem, parecem ser verdadeiramente críticos para o sucesso. Igualmente serão revistos os bloqueios e limitações que foram identificados.

Finalmente, numa perspetiva eminentemente prática, procura-se propor uma “Matriz GovInt”, a partir dos fatores críticos de sucesso anteriormente propostos e de uma releitura e extensão do WCFI, que possa servir de roteiro para a conceção, o desenvolvimento e a avaliação de projetos de governação integrada, dando maior atenção à dimensão da monitorização e avaliação da eficácia e da eficiência. De igual forma, com idêntica motivação da investigação aplicada, propõe-se um conjunto de princípios gerais de governação integrada, a partir da aprendizagem sobre o funcionamento de sistemas complexos adaptativos e a sua aplicação aos problemas sociais complexos.

Assim, em todas as dimensões, há o desejo de poder ser cientificamente rigoroso, mas também de ser útil para decisores políticos e profissionais que têm que enfrentar

problemas sociais complexos e procuram soluções colaborativas interorganizacionais mais eficazes e mais eficientes.

5.1. Contributos teóricos

5.1.1. Proposta de definição de “governação integrada”

Para além das definições e conceitos que se elencaram no capítulo do Enquadramento Teórico, a partir da literatura sobre governação integrada, propõe-se como definição própria de “Governação Integrada”, no quadro do presente modelo teórico, a seguinte formulação:

“Governação integrada é um processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos, com eficácia e eficiência.”

Propõe-se uma análise detalhada desta definição.

Começando pela expressão “governação integrada”, há a consciência que se ousou consolidar, neste trabalho e em projetos conexos como o Fórum para a Governação Integrada, uma nova expressão, em língua portuguesa, para definir um dado modelo de governação, que ainda não estava estabilizada nestes termos. As referências mais próximas, como “governação em rede” (Neves, 2010), “governança” (Bilhim, 2013), ou “governação colaborativa” (Carapeto & Fonseca, 2006) sendo muito relevantes, não abrangem todo o alcance que se pretende com a designação “governação integrada”. A opção pela utilização destes termos, respetivamente “governação” e “integrada”, foi justificada no capítulo do Modelo Teórico e Metodologia (pp. 191 e seguintes). Recupera-se só, pela sua relevância, o forte acento tónico que se quer dar ao termo “integrada”. A

importância atribuída a este conceito prende-se com a ideia que a principal ameaça à abordagem da complexidade é a fragmentação, quer da sua compreensão, quer da ação sobre ela desencadeada (6 et al, 2002; Fenger & Bekkers, 2012). Dizia-se, no capítulo Modelo Teórico e Metodologia, que se optava “pelo conceito “integrada”, enquanto adjetivo de governação, para sublinhar esta dimensão de relação coerente e convergente de partes em interação/interdependência, que constituem um novo “todo”, distinto da simples soma das partes, assumindo as características da “emergência” (Palmberg, 2009)”.

A tese segundo qual a governação integrada é capaz de gerar uma realidade nova, diferente da simples soma das partes (sendo expressão da emergência, típica dos sistemas complexos adaptativos) é reforçada pelas conclusões dos estudos de caso. Quer o CNAI (estudo de caso I), quer a CPCJ da Amadora (estudo de caso II) constituem-se enquanto organizações distintas das que as integram, mas sobretudo o seu resultado é diferente de uma simples soma ou sobreposição das partes. As interações fazem a diferença.

Surge, igualmente, nesta proposta de definição, a expressão “processo sustentável”, antecedendo a “construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração”. Com isso, quer-se sinalizar que governação integrada não é um momento, um evento ou um produto. É um *processo* que, entre outras componentes, precisa de uma permanente indução de energia⁷³ que lhe garanta sustentabilidade e terá, como é próprio dos processos, um conjunto sequencial de ações, com momentos distintos, estruturadas para alcançar um objetivo comum. Por isso, se

⁷³ Como se refere na “Teoria da Vantagem Colaborativa” de Huxham e Vangen (2005) ou com Gray (1989), com a sua definição de colaboração ou ainda na perspectiva de Lips et al (2011), que cruza sistemas complexos adaptativos com governação integrada.

coloca a ênfase⁷⁴ no processo com fases distintas, que não se esgota na *construção* inicial, pois deve prosseguir para uma nova fase - o *desenvolvimento* dessa relação para níveis mais elevados de integração e de obtenção de resultados - e não pode ignorar o investimento na *manutenção* destas relações interorganizacionais de colaboração (Hopkins, Couture & Moore, 2001; Sandfort & Milward, 2008), tarefa não menos desafiante que a construção e o desenvolvimento e tantas vezes desvalorizada como se fosse uma dimensão menor.

Esta característica de um “processo” é muito evidente nos estudos de caso abordados. Quer no CNAI, quer na CPCJ Amadora, a dinâmica evolutiva, em permanente aprendizagem e com a ambição de melhoria contínua, está presente quer nas entrevistas, quer no espólio documental.

Esta valorização que se propõe do processo de colaboração interorganizacional antecipa uma das suas dificuldades - não é instantâneo, nem simples - mas sublinha o cerne do desafio da governação integrada: sem colaboração sustentável ao longo do tempo, através de relações interorganizacionais, não há governação integrada.

Este processo tem também uma dimensão cíclica, em que a partir do estágio de manutenção se pode, de novo, (re)construir e desenvolver mais ainda. Mas, neste processo, em qualquer das fases, também se pode falhar e o processo de governação integrada ser interrompido, quer por motivos endógenos, quer exógenos. Um dos principais motivos para o seu colapso é a rarefação ou o desaparecimento do elemento absolutamente necessário para que todo o sistema funcione: a confiança.

⁷⁴ Apesar da definição ser curta, são “gastas” três palavras - “construção”, “desenvolvimento” e “manutenção”.

Ainda assim, até este momento da definição, só se está ao nível dos meios. O objetivo final não é, por si só, a existência de redes interorganizacionais de colaboração - que é um simples meio - mas sim a eficácia e eficiência na gestão de problemas complexos⁷⁵.

A governação integrada, como se disse, está particularmente vocacionada para agir sobre os problemas complexos. É, nesse campo, que afirma a sua vantagem competitiva como modelo organizacional. Não se adequa sempre, nem a tudo. Como diziam Huxham & Vangen (2005), autoras essenciais na construção desta proposta de definição, só deve constituir opção quando não há outra mais simples. Há ainda muitos problemas lineares, para os quais modelos burocráticos modernizados ou modelos de “nova gestão pública” podem ser os mais adequados (Roberts, 2000).

Acresce que, a esta nota restritiva do conceito, se soma outra muito realista, que se expressa na palavra “gerir”. Muitos dos problemas complexos com que a sociedade e as instituições lidam hoje em dia, estão fora do alcance de uma solução definitiva, como foi referido a partir da literatura revista, principalmente a dos problemas sociais complexos, recuperando-se em pleno a afirmação de Rittel e Webber (1973), que a solução para os problemas complexos não são “verdadeiro/falso”, mas “melhor/pior”. Será sempre possível fazer melhor e provavelmente nunca o problema, no seu todo e em definitivo, estará resolvido.

Esta segunda parte da definição está concentrada no foco e no propósito. O “para quê” da governação integrada, que aqui se começa a definir - e se prolonga na última frase - é o que dá sentido a este conceito. Apesar de parecer óbvio este foco no “para quê”, não é raro, nas experiências passadas de parcerias e trabalho em rede, que se tenha verificado

⁷⁵ Esta é a diferença mais relevante em relação ao conceito de “governança” referido anteriormente.

uma desvalorização do propósito e uma ausência de foco nos resultados e impactos, com a consequente frustração das partes envolvidas.

Assim, com a expressão “com eficácia e eficiência”, temos um pilar fundamental, para onde converge toda a definição. A razão de ser para a eventual adoção deste modelo de governação integrada é a perceção - mais evidente na literatura⁷⁶ (Eppel et al, 2008; Keast, 2011) do que nos estudos de caso - que é o mais adequado para gerir melhor estes problemas complexos, obtendo, muitas vezes, resultados positivos na prevenção e/ou reparação das suas consequências (eficácia). De igual forma, a governação integrada tem de conseguir evidenciar que é eficiente na boa utilização dos recursos disponíveis, com a sua otimização e redução do desperdício, maximizando o retorno de impacto social do investimento feito. Esta preocupação nem sempre está presente de uma forma evidente e estruturada em projetos de governação integrada⁷⁷, mas não pode ignorar essa demonstração, ainda que com a referência certa na escala do tempo, não querendo medirla só no curto-prazo, pois sabe-se que os processos colaborativos precisam de tempo para evidenciar que os investimentos iniciais dão resultados.

Sendo indispensável este foco na eficiência e na eficácia, através da avaliação de resultados e de impactos, não é, no entanto, uma tarefa fácil estabelecer indicadores e métricas de avaliação de eficácia e de eficiência, como adiante se voltará a referir. A natureza dos problemas complexos evidencia-se também aqui.

⁷⁶ As experiências internacionais dão um contributo significativo para esta opção. No caso neozelandês, concluíam-se como sendo essencial o desenvolvimento da governação integrada, sendo fundamental o foco em resultados/impactos, que devem ser avaliados adequadamente” (Eppel et al, 2008: 8).

⁷⁷ Encontrámos essa diferença entre o estudo de caso I e II, onde no primeiro caso existem mais evidências estruturadas da eficácia e da eficiência do que no segundo caso, embora em ambos os protagonistas entrevistados manifestem essa preocupação.

5.1.2. Fatores críticos de governação integrada - A proposta de uma Matriz GovInt

Foi usado como base de trabalho para os estudos de caso, o WCFI - Wilder Collaboration Factors Inventory (Mattessich et al, 2008) que, através dos seus domínios e fatores, representou uma boa grelha de análise para avaliação do processo colaborativo, que constitui o núcleo central da governação integrada. Apesar da sua adequação, em geral, a este objetivo, após a sua aplicação e contrastando com a revisão da literatura foram detetadas algumas fragilidades que importa sinalizar:

- 1) Alguns fatores são de difícil interpretação pelos entrevistados por parecerem redundantes ou, pelo menos, excessivamente próximos entre si para que possam ser interpretados distintamente. É o caso de “Adaptabilidade”/“Flexibilidade” e de “Visão partilhada”/“Objetivo comum”.
- 2) O facto de não se considerar explicitamente nos fatores enunciados, quer a dimensão da “monitorização/avaliação”⁷⁸, quer da “formação/capacitação” parece constituir uma limitação, à luz de elementos da revisão de literatura que sinaliza a importância destas dimensões.
- 3) O facto de todos os fatores serem ponderados com igual peso, em todos os domínios, não corresponde à perceção recolhida da revisão da literatura e das conclusões dos estudos de caso, em que alguns fatores surgem claramente como mais relevantes que outros (e.g. liderança capacitada).
- 4) Propõe uma sistematização linear e não-interativa entre fatores, o que se afasta da natureza da complexidade e da governação integrada que evidenciam sistematicamente correlações e interações.

⁷⁸ O que para os objetivos de medição de eficácia e eficiência constitui uma lacuna importante.

Partindo desta análise, que respeita, valida e valoriza o WCFI, mas que reconhece margem de melhoria, e atendendo à nova definição proposta para governação integrada e aos fatores críticos de sucesso que se apresentam seguidamente, propõe-se, como um contributo deste trabalho, uma “Matriz GovInt” que permita, a partir da interação dos fatores críticos de sucesso, estabelecer um roteiro para construir e/ou avaliar um dado projeto de governação integrada.

Esta matriz deve integrar uma evidência do que se considera serem os fatores críticos de sucesso, recuperar a maioria dos fatores WCFI, ajustar alguns fatores redundantes e acrescentar alguns fatores que, na nossa perspetiva, estão em falta.

A Matriz GovInt começa por incluir uma nova proposta de fatores críticos de sucesso da colaboração interorganizacional. Esta opção decorre da revisão da literatura, dos estudos de caso e da experiência recolhida com o Fórum GovInt. Defende-se que devem ser considerados quatro fatores críticos de sucesso da colaboração em contexto de governação integrada:

- 1) A liderança;
- 2) A participação;
- 3) A comunicação;
- 4) A monitorização/avaliação.

Estes fatores, por si só ou na interação entre eles, geram (ou delapidam) confiança, que funciona como o “oxigénio” deste ecossistema, conforme a Figura 32. Voltaremos, adiante, a este tema da relevância da confiança.

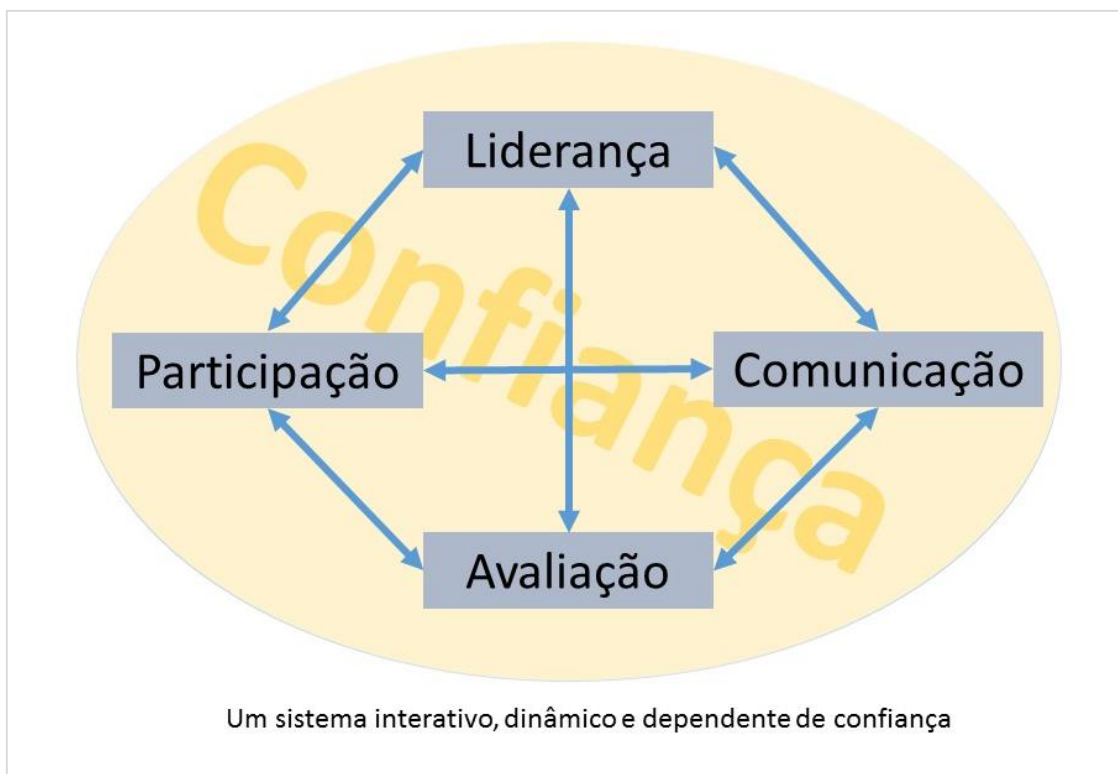


FIGURA 32 - Modelo de governação integrada - Fatores críticos de sucesso

Se, no WFCI, alguns destes fatores críticos de sucesso estão presentes com muito destaque, como o caso da “Comunicação”, que corresponde a um dos seis domínios de topo, outros estão presentes com menor destaque do que lhe consideramos dever ser atribuído, como é o caso da “Liderança” ou da “Participação”, havendo mesmo um fator crítico de sucesso que propomos que não surge explicitamente no WFCI: a “Monitorização/Avaliação”. De igual forma, a relevância que aqui se atribui à “Confiança” não é tão evidente no WFCI.

Analisar-se-á, agora, o porquê da consideração destes fatores críticos de sucesso.

5.1.2.1. Liderança como fator crítico de sucesso

No contributo que se pretende dar para um modelo de governação integrada, defende-se que o sucesso desta depende, em muito, da qualidade e da adequação das lideranças envolvidas (Emerson et al, 2011). Esta afirmação está ancorada, entre outras referências teóricas, no princípio da Teoria da Vantagem Colaborativa (Huxham & Vangen, 2005) no qual se defende que o sucesso da colaboração depende da sua gestão pró-ativa e esta, naturalmente, da liderança apropriada. Também do estudo empírico resulta claro a importância das lideranças para o sucesso da governação integrada.

Propõe-se que a adoção de uma abordagem de liderança colaborativa, a partir de referências de vários autores (Archer & Cameron, 2009; Chrislip, 2002; Christensen & Laegreid 2012; Hurley, 2011; Linden, 2010; Ling 2002; Rubin, 2009; entre outros), cujas competências são “essenciais para lidar com problemas complexos num mundo crescentemente em rede” (Linden, 2010: 91).

Como foi referido no Enquadramento Teórico, o modelo organizacional burocrático pressupõe um modelo de liderança hierárquica, de “comando e controle”, tendencialmente rígido e referenciado a normas e procedimentos. Esse estilo não se adequa à abordagem de problemas complexos, em registo de colaboração interorganizacional, pois não dispõe da flexibilidade e da capacidade de adaptação necessárias, nem se adequa à dinâmica da relação entre organizações “pares”. Por outro lado, a liderança de mercado, própria da nova gestão pública, também não se adequa aos problemas complexos, dado o seu foco na competição e nos resultados individuais, que gera fragmentação em detrimento do incentivo à colaboração e do resultado coletivo interorganizacional (Williams & Sullivan, 2007).

Importa, assim, aprofundar um pouco mais que modelo de liderança colaborativa se propõe aqui, no quadro da governação integrada.

O essencial sobre líderes e dinâmicas colaborativas a partir da revisão da literatura

No caso desta proposta, defende-se claramente que a liderança colaborativa nunca pode ser um exercício isolado e individualista. Deverá ser composta por uma “constelação” de líderes, ainda que com o eventual predomínio de um deles, que age conjugadamente, de uma forma convergente e harmónica. Os “líderes colaborativos conseguem animar um grupo a alcançar um objetivo comum, são adeptos da arte de influenciar e ajudam outras pessoas a encontrar um terreno comum. Mobilizam-se, motivados pelos seus valores e paixão, por encontrar soluções para as grandes necessidades sociais em vez de estar preocupados em gerir a sua carreira”⁷⁹. (idem: 77). De Williams (2012) importa reter a visão de liderança colaborativa como um exercício de “*boundary-spanning*”.

Há uma outra metáfora que se deve recuperar: o líder colaborativo visto como um “artesão”/ “*bricoleur*”⁸⁰, capaz de criar e manter relações e de gerir complexidades e interdependências (Colgan et al, 2014).

Agregando, também, nesta síntese a visão de Adler (2005), quanto ao modelo de liderança para lidar com problemas complexos que exigem governação integrada, este deve ser capaz de:

1. Agregar um forte e representativo conjunto de vozes e perspetivas.

⁷⁹ “Remávamos todos para o mesmo objetivo e acho que todas as instituições perceberam que a liderança do ACIME/CNAI estava só focada nisso e não noutros interesses. Acho que isso gerou níveis de confiança importantíssimos para poderem acreditar nesta liderança.” (ECNAI15.18.a.).

⁸⁰ “Grande parte do tempo (do líder do CNAI) era passado nesse contacto entre instituições muitas vezes a desbloquear algumas das questões que havia.” (ECNAI15.20.a.).

2. Estabelecer os protocolos necessários para discussões sustentáveis e disciplinadas.
3. Juntar múltiplas narrativas que iluminem diferentes descrições do problema vistas por perspetivas diversas.
4. Identificar os medos e os riscos associados às diferentes definições do problema.
5. Reenquadrar as narrativas e gerir o ritmo da resolução do problema.
6. Ajudar a evitar a criação de expectativas excessivas e a compreender as transações que as escolhas implicam.

Este modelo de liderança, no seu global, permite ainda alcançar um outro objetivo vital. O cerne do desenvolvimento de um modelo de governação integrada está na capacidade de mobilização dos intervenientes para uma nova cultura organizacional, sustentada na corresponsabilidade, na participação, na co-construção e na partilha de resultados. Para tal, a liderança colaborativa heterárquica (McCulloch, 1945) tem um potencial de inspiração e de envolvimento das pessoas muito superior ao modelo hierárquico, o que não é despiciendo para a gestão de problemas complexos. Outros autores (Allen et al, 2013) contribuem também para esta visão de liderança que aqui se propõe para a governação integrada, partindo do contraste, já referido entre o modelo de liderança hierárquico da burocracia, face ao modelo heterárquico adequado à governação integrada. Recordam que o primeiro representa uma forma mais centralizada de controlo e concentração da autoridade no topo da organização, enquanto o segundo é uma forma menos centralizada, através da partilha da autoridade dentro e fora da organização. Esta abordagem envolve um maior equilíbrio de informação e conhecimento dos vários atores, o que permite até que diferentes partes possam continuar a agir, mesmo que se desconectadas de outras. Uma outra característica conexa é a redundância intencional, de

modo a que se um membro da rede não puder contribuir, em determinado momento, para o objetivo comum, pode ser compensado por outros. A heterarquia estimula a troca de informação e a partilha de conhecimento, para gerar soluções colaborativas.

A liderança colaborativa na governação integrada acontece no contexto da relação entre “pares” ou parceiros. Ainda que possa haver assimetrias de poder, deve oferecer uma alternativa à relação “chefe-subordinado” (Linden, 2010).

Note-se, no entanto, que este modelo necessita - por mais paradoxal que pareça - de uma liderança forte e determinada em desenvolver governação integrada, ao nível mais elevado do sistema organizativo (Marques et al, 2014). Sem esse empenho da liderança de topo, a inércia das organizações, mesmo que em rede, constituirá um bloqueio tendencialmente inultrapassável. Numa perspetiva complementar, Wanna (2008) sublinha que há uma convicção que a colaboração funciona melhor quando as responsabilidades são claras e quando há uma liderança bem definida de um dos parceiros. Ainda no reforço destas perspetivas de lideranças colaborativas fortes, Huxham e Vangen (2005) falavam da necessidade de fazer conviver uma liderança baseada no “espírito de colaboração” a par com um certo “maquiavelismo” que lhe dê pragmatismo, ou, dito de outra forma pelos mesmos autores, a convivência simultânea de uma liderança facilitadora com uma liderança diretiva⁸¹.

⁸¹ Conceito bem exemplificado por um dos entrevistados do estudo de caso II: *“Eu normalmente faço a conclusão, mas não sou eu que faço, não sou eu que tomo a decisão final. Se for preciso tomar uma decisão final tomarei, porque às vezes é preciso. Às vezes está-se ali numa hesitação, não se sai daquilo... então vamos decidir, vamos decidir assim, havendo alguns riscos.” (ECPCJ5.20.a.)*

O essencial sobre líderes e dinâmicas colaborativas a partir do estudo empírico

Mas não é só na revisão de literatura que se encontram fundamentos para a proposta da liderança colaborativa que aqui se assume. Também os estudos de caso nos ajudam nesse objetivo.

No estudo de caso I (CNAI), sublinhou-se que se trata de uma liderança baseada em “*soft-power*”, sem poder hierárquico, funcional, disciplinar ou orçamental (Oliveira et al, 2009) que deve ser capaz de inspirar e mobilizar as instituições parceiras. Nesse contexto é sinalizado (e exemplificado) que a liderança se deve exercer pelo exemplo, investindo permanentemente na inspiração e motivação, estimulando a criatividade e a inovação e mostrando respeito por cada pessoa/funcionário, nomeadamente pelo seu desenvolvimento pessoal. Igualmente se destaca a capacidade de adaptação e de aprendizagem.

Já com o estudo de caso II (CPCJ Amadora), importa recordar que se tratou de uma liderança avaliada de uma forma extraordinária, (4,8 em 5), pelo que da sua descrição surgem contributos que podem ser relevantes para esta proposta de liderança colaborativa. Desde logo, volta a surgir a referência a uma liderança “*soft-power*”, mas capaz de decidir quando é necessário. Também surgem identificados outros traços da liderança colaborativa como a afetividade, o respeito pela equipa, a humildade, o dinamismo, a inteligência emocional ligada à capacidade de comunicação, a promoção da coesão, a ponderação e a partilha da liderança. Ainda desta fonte, ao nível da liderança idealizada, registam-se, ainda, contributos adicionais como competências relacionais e envolvimento da equipa, capacidade de decisão, envolvimento da comunidade, assertividade, disponibilidade, capacidade de acreditar na equipa, dar o exemplo.

A propósito do entendimento sobre o que é a liderança colaborativa, é interessante recuperar como a descreve no seu contexto de trabalho, de uma forma muito adequada, a presidente da CPCJ Amadora:

“O papel do líder formal (presidente) é sobretudo o de servir de modelo para a construção de relações coesas e compensadoras prestando atenção ao lado humano da mudança; ele cria um ambiente caracterizado por altos níveis de confiança; desenvolve uma cultura de aprendizagem e de melhoria; ajuda a parceria a desenvolver um propósito coeso e mobilizador e a empenhar-se nele; estimula uma cultura de empreendedorismo relativamente a ideias e inovações que beneficiem a aprendizagem coletiva e assegura que a voz de todos os membros seja ouvida. (...) O presidente de uma CPCJ é, essencialmente, um gestor de relações. Ele tem a função essencial de promover a colaboração das instituições e pessoas, fazendo emergir o potencial e competências de cada um e criando as condições propícias para a sua participação.” (Fonseca & Louro, 2015: 145).

Da revisão da literatura, do estudo empírico e da reflexão sobre este trabalho, propõe-se como contributo para a definição da liderança colaborativa em governação integrada a seguinte abordagem:

“A liderança colaborativa deve contemplar um conjunto articulado de competências e atitudes inspiracionais, relacionais e operacionais⁸², que permitam concretizar o processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração para gerir problemas complexos com eficácia e eficiência.”

⁸² Ver tabela XXXVII.

TABELA XXXVII

COMPETÊNCIAS E ATITUDES INSPIRACIONAIS, RELACIONAIS E
OPERACIONAIS PARA GOVERNAÇÃO INTEGRADA**Competências e atitudes inspiracionais**

(Competências e atitudes que inspiram os membros do processo colaborativo e geram confiança)

- Liderança pelo exemplo.
- Respeito pelas pessoas, pela equipa e pelas instituições parceiras.
- Capacidade de acreditar na equipa.
- Confiabilidade.
- Humildade e ponderação.
- Partilha de resultados/sucessos.

Competências e atitudes relacionais

(Competências e atitudes que permitem estabelecer e manter relações interorganizacionais de colaboração)

- Capacidade de criar e manter relações interpessoais positivas.
- Capacidade de estabelecer relações e culturas de confiança mútua.
- Promoção da participação dos parceiros e das partes interessadas.
- Desenvolvimento em co-construção.
- Capacidade para trabalhar em equipa, nomeadamente em contextos de diversidade cultural, profissional e organizacional.

- Cultivar a corresponsabilidade e a apropriação do projeto pelos parceiros.
- Capacidade de negociação e resolução de conflitos.
- Capacidade de gerir interdependências.
- Promoção da coesão interorganizacional.
- Boa gestão de expectativas dos parceiros e das partes interessadas.

Competências e atitudes operacionais

(Competências e atitudes que permitem executar ações resultantes de um processo de colaboração interorganizacional)

- Capacidade de planeamento e de coordenação (adequada à natureza dos problemas complexos).
- Capacidade de comunicação eficaz.
- Assertividade e capacidade de decisão.
- Sentido crítico para lidar com complexidade elevada.
- Capacidade de gerir o risco e a incerteza.
- Ter e estimular a criatividade e a inovação para a resolução de problemas.
- Capacidade de gestão de responsabilidades múltiplas.
- Capacidade de persuasão bem desenvolvida.
- Dinamismo e disponibilidade.

Fonte: Autor

5.1.2.2. Participação das partes interessadas

Um modelo de relação interorganizacional de colaboração exige participação das partes interessadas, incluindo parceiros e beneficiários. Falar de governação integrada e de participação é quase um pleonasmo. Não é demais, no entanto, sublinhar a importância deste fator crítico de sucesso, no quadro do modelo que aqui se apresenta.

Da revisão da literatura, recupera-se a noção que a complexidade exige práticas de participação (Eppel et al, 2008) e que, quando esta acontece, aumenta a aceitação da solução e a vontade de implementar decisões geradas nesse contexto (Gray, 1989). Huxham e Vangen (2005) defendem também que se deve reforçar a participação e o empenho e isso exige uma ação efetiva para capacitar os membros, para possibilitar a participação.

Na estrutura do WCFI, Mattessich et al (2008) também evidenciam a relevância que atribuem à participação, incluindo dois fatores que a referem expressamente (“Membros partilham a participação no processo e nos resultados”, “Participação multinível”). Além disso, alinham outros três fatores que remetem indiretamente para a participação (“Presença de membros de vários setores/tipologias”, “Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse”, “Capacidade de estabelecer compromissos”). Desta forma, evidencia-se a diversidade e universalidade da participação, os benefícios da participação e a participação como espaço negocial e de construção de consensos.

Os estudos de caso que integram este trabalho são muito ricos nas evidências da relevância da participação. No primeiro, a participação surge como estruturante, não só das várias instituições públicas correlacionadas com a imigração, mas também as associações de imigrantes, nomeadamente através dos mecanismos de consulta, bem como através da participação dos mediadores socioculturais. É salientado que a

participação se trata de um processo, um caminho que se vai percorrendo conjuntamente, beneficiando de uma aprendizagem comum. Desta abordagem resulta que também existem dificuldades no processo participativo, mesmo quando se está no âmbito de governação integrada, sobretudo por efeito de encerramento dentro das fronteiras do serviço, perdendo a noção do todo, ou pela rotação excessiva dos profissionais e consequentes ruturas de laços e necessidade de os reconstruir ou ainda, simplesmente, pela não-participação.

Ações como reuniões regulares, a partilha de informação sobre assuntos relevantes, bem como momentos de convívio informal e de celebração são referenciadas nos estudos de caso, como sendo relevantes para reforçar a participação dos parceiros.

Ainda do estudo de caso I, é de sublinhar a importância atribuída à participação multinível, envolvendo a cadeia hierárquica de cada instituição no processo colaborativo, sendo aquela mais evidente no quadro da resolução de problemas do que em momentos de rotina.

Já no estudo de caso II, a participação dos parceiros e da comunidade é mesmo considerada essencial, sem a qual seria impossível a CPCJ cumprir a sua missão, surgindo esse objetivo, por exemplo, claramente expresso no Plano Local de Prevenção. Refere-se que a participação das instituições e dos seus técnicos no processo colaborativo da CPCJ garante proximidade, coresponsabilidade e solidariedade mútua, podendo ser diferenciada em profundidade e em foco. A promoção da participação, por sua vez, é tida como uma das missões da liderança (Fonseca & Louro, 2015).

Neste estudo de caso, as dificuldades sentidas pela própria CPCJ decorrem, em muitos casos, dos efeitos da falta de participação efetiva e suficiente das instituições parceiras, seja por falta de recursos, de tempo ou de motivação (CNPCJR, 2014). Em alguns casos,

a falta de participação até pode estar dissociada da ausência, que até pode não acontecer, mas ser expressa por uma participação que não é efetiva e empenhada, sendo assumida nos mínimos, como se fosse só “por obrigação”. Por outro lado, foi também sinalizado que a participação pode ser desincentivada pela falta de reconhecimento das chefias do próprio esforço colaborativo.

Uma das conclusões relevantes do estudo de caso II é que a participação resulta de uma dinâmica intencional (não é produto do acaso), mas não-diretiva (ninguém pode ser “obrigado” a participar), implica a construção de momentos e de dinâmicas para a estimular e a efetivar (exige tempo e engenho) e tem perante si a permanente convocatória para a presença e envolvimento (e não pode ser só episódica). Deve, por sua vez, ser capaz de assumir uma melhoria progressiva, nomeadamente através da apropriação de resultados e da aprendizagem partilhada.

Um contributo para uma melhor participação colaborativa

Feita uma síntese de alguns dos fundamentos encontrados que sustentam a assunção da participação como fator crítico de sucesso, aporta-se agora um contributo para tornar mais robusto o entendimento que se faz de “participação”, no conceito de governação integrada aqui proposto.

Esta dinâmica de envolvimento das partes interessadas, que integrem, quer formal, quer informalmente a rede colaborativa, deve ser caracterizada por quatro dimensões:

- **Participação efetiva:** pressupõe um processo de participação real, que não se deixe arrastar para modelos de “*sleeping partner*”, de simulação de participação, em que alguns parceiros do processo colaborativo, na verdade, não o são. Só com

uma efetiva participação se evitam os riscos dos impactos negativos da desresponsabilização, do “cinismo organizacional” e da indiferença.

- **Participação eficaz:** é esperado que cada instituição da rede - e a interação entre elas - acrescente valor para a resolução do problema/necessidade não resolvido(s), que motiva a colaboração. Modelos de colaboração sem contributo eficaz dos parceiros para a resolução do problema não fazem sentido.

- **Participação eficiente:** um dos grandes desafios da governação integrada passa pela melhor utilização dos recursos, quer por combate ao desperdício, quer por otimização do uso de todos os recursos disponíveis. Os processos participativos devem ter sempre presente esse objetivo, desde logo na gestão de recursos escassos, (como o tempo a alocar a cada atividade/reunião/tarefa não ser mais do que o estritamente necessário), até ao esforço permanente de combate ao desperdício e à sobreposição desnecessária, bem como o benefício de sinergias e de partilha de recursos.

- **Participação afetiva:** nos processos colaborativos torna-se necessário promover a apropriação (*ownership*) por parte dos membros da rede, por forma a que cada um deles sinta como algo que é “seu” e faça repercutir no seu processo participativo uma relação afetiva positiva. Esta visão, antagónica da frieza burocrática ou da tensão do mercado competitivo, permite alcançar resultados significativos e sustentáveis.

Para além destes contributos para uma melhor participação dos parceiros de uma rede colaborativa de governação integrada, defende-se que se deve ir além da participação dos parceiros e envolver diretamente em mecanismos participativos de co-construção os beneficiários finais da intervenção. Sem eles, a dinâmica da participação está incompleta.

5.1.2.3. Comunicação

Enquanto processo relacional, a colaboração tem, na boa comunicação, uma condição indispensável. Só a comunicação permanente, multidirecional e eficaz, através de todos os canais adequados e envolvendo todos os parceiros, permitirá o alinhamento da visão e da missão da rede colaborativa, bem como a articulação e coordenação das suas ações.

A comunicação aqui entende-se não só no registo da sua expressão formal, codificada e registada, como também, e com grande relevância, de todos os mecanismos e processos de comunicação informal, ágil e flexível que não dispensando a de dimensão formal, lhe soma um potencial enorme para o reforço do capital relacional entre as organizações.

Apesar de este requisito ser óbvio, verifica-se recorrentemente um frágil investimento em estratégias e ferramentas de comunicação interorganizacional, quer formal, quer informal, quer interna à parceria, quer externa, que reforcem relações de colaboração o que conduz, por vezes, à deterioração do desempenho da rede colaborativa.

Importância da “Comunicação” a partir da revisão da literatura

Da revisão da literatura, é útil recuperar algumas referências que importa ter em consideração para se perceber a relevância da comunicação como fator crítico de sucesso para a governação integrada.

Desde logo, a própria estrutura do WCFI (Mattessich et al, 2008) é explícita na importância que atribui à comunicação, constituindo um domínio (entre seis) com dois dos fatores considerados, nomeadamente “14. Comunicação aberta e frequente” e “15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação”.

Parece evidente que saber comunicar realidades complexas, em contextos eles próprios também difíceis, não é fácil, mas é indispensável (OCDE, 2009). Desde logo, em

contextos colaborativos interorganizacionais, destaca-se a importância da comunicação multidirecional (Linden, 2010) quer para “cima” (na cadeia hierárquica intraorganizacional), quer para os “lados” (para as outras organizações da rede), quer para “baixo”, (dentro da própria estrutura), quer ainda para “fora” (para a comunidade envolvente). O fracasso ou desinvestimento em qualquer uma destas dimensões pode colocar em causa o esforço de governação integrada.

Por outro lado, Huxham e Vangen (2004, 2005) apontam a importância do desenvolvimento de uma boa comunicação para aumentar a confiança entre parceiros, que nos inspirou particularmente no esquema apresentado na p. 129. A capacidade de comunicação surge ainda como uma competência essencial dos “reticulistas”, aqueles que são capazes de construir redes, usando para tal quer a comunicação verbal capaz de traduzir mensagens, quer a não-verbal, através, por exemplo da linguagem corporal e da escuta ativa (Sullivan & Skelcher, 2002).

Numa outra dimensão, as tecnologias de informação e comunicação representam uma ferramenta preciosa para viabilizar, neste contexto, níveis superiores de comunicação, pelo que a sua boa utilização é essencial. Note-se, no entanto, que, por si só, as TIC não garantem governação integrada. É necessário que sejam usadas habilmente para alcançar este objetivo, sendo que muitas vezes a incompatibilidade de sistemas de tecnologias de comunicação e informação constitui um importante obstáculo (Karré et al, 2012).

Relevância da “Comunicação” a partir dos estudos de caso

Dos estudos de caso, recuperam-se também algumas referências para fundamentar a opção de considerar a comunicação um dos fatores críticos de sucesso da governação integrada.

Salienta-se a importância que é dada pelos entrevistados à boa comunicação como condição necessária de sucesso nos projetos estudados, bem como a sinalização que fazem de que a ausência de comunicação é causa de disfunções.

É muito significativa a referência à comunicação informal, e consequentemente às relações informais, no âmbito dos estudos de caso. Surge como fator identificativo da sua especificidade e como chave de sucesso para a missão atribuída a cada uma das instituições.

Para além da importância que é atribuída à comunicação informal, não deixa de ser também referida a necessidade de algum nível de formalização, no quadro de uma comunicação ascendente e descendente, dentro da própria estrutura. Por outro lado, há que ter em conta que uma comunicação aberta e frequente pode constituir um estímulo à participação e co-construção.

Pontualmente, surge a referência a que o excesso de informação pode, por vezes, constituir um obstáculo a uma boa comunicação, o que constitui um importante alerta para uma utilização criteriosa dos canais de comunicação, cujo recurso é mais referido (reuniões, correio eletrónico, entre outros) para que não exista este efeito paradoxal.

Para uma melhor comunicação, é sinalizada a necessidade, por vezes, de mediação⁸³ que um processo de comunicação exige, não sendo suficiente um processo simples e linear, sem interfaces adequadas.

Finalmente, no que toca à comunicação, uma dimensão particularmente relevante nos estudos de caso analisados é a importância da co-localização, ou seja, da proximidade física, enquanto fator que favorece a comunicação. O “estar juntos” estimula a

⁸³ Para 63% dos inquiridos na avaliação externa realizada, a existência de mediadores socioculturais, aspeto relevante no estudo de caso CNAI, facilita a comunicação e incrementa a confiança.

comunicação e os canais de comunicação à distância podem não substituir integral e eficazmente o contacto presencial.

5.1.2.4. Monitorização / Avaliação

Este pilar é absolutamente vital para o modelo teórico que aqui se defende e não tem, curiosamente, qualquer referência no WCFI. Se a governação integrada, neste registo, deve ter em conta a eficácia e eficiência, valorizando fortemente os resultados e os impactos, torna-se necessário investir, de uma forma determinada, na monitorização e na avaliação. Sem elas, será impossível verificar a adequabilidade das políticas integradas aos problemas a que são direccionadas. Porém, aqui reside um dos temas mais sensíveis e exigentes da governação integrada.

Vindos de uma cultura de planeamento e de avaliação linear, que pressupõe correlações óbvias entre causa e efeito, bem como previsibilidade e modelação estável, há uma particular dificuldade em avaliar em contexto de complexidade, o que conduz frequentemente a erros grosseiros quer nos termos de referência, quer na leitura dos dados da avaliação. Nesse quadro, como foi referido na revisão de literatura, é necessário desenhar e implementar processos de avaliação adaptáveis, flexíveis e interativos, que procurem entender e descrever todo o sistema, incluindo componentes, relações e interdependências e compreender os resultados e impactos a partir dessa visão holística. Importará desenvolver a capacidade de aprender a partir dos efeitos de retroação e ter particular atenção ao contexto em que ocorrem. Será, também, importante dar mais atenção às relações não-lineares e multidireccionais entre a iniciativa e os impactos previstos e não-previstos que sempre acontecem em contextos de complexidade (Preskill & Gopal, 2014).

Este domínio é, tendencialmente, o que exigirá maior investimento em produção de instrumentos, de indicadores, de metodologias e de formação de todas as partes interessadas para que se adquira maior solidez e constitui um dos eixos para investigações futuras que aprofundem o presente trabalho.

Na revisão da literatura, para além da referência às metodologias clássicas da avaliação formativa e da sumativa, apresentou-se o potencial da avaliação desenvolvimental, que parece ser particularmente vocacionada para o contexto de problemas complexos. No entanto, a opção não deve incluir só uma metodologia, mas porventura todas elas, na devida proporção, consoante as especificidades de cada realidade a avaliar. Igualmente, o recurso à ferramenta da “Teoria da Mudança” pode ser útil, num primeiro momento, para criar um referencial que sirva não só de roteiro de trabalho, mas de ponto de partida para a monitorização e avaliação.

Nos estudos de caso I e II, foi possível identificar objetivos e indicadores de eficácia e eficiência que provam ser possível evidenciar estas dimensões, sem prejuízo da margem de melhoria existente para o reforço de indicadores de monitorização e avaliação nesses casos.

5.1.2.5. Confiança como condição indispensável - o “oxigénio” - da governação integrada

O tema da confiança surge recorrentemente ao longo deste trabalho. A sua relevância para a governação integrada é indiscutível e, no quadro deste capítulo dedicado aos contributos para um modelo de governação integrada, surge como uma das dimensões do modelo proposto, embora de natureza diferente dos anteriores fatores críticos de sucesso.

Sublinha-se, a partir das referências da revisão de literatura, a noção que, a partir do final dos anos noventa, a confiança surge como um dos conceitos-chave referidos dos modelos de reforma do Estado (Politt & Bouckaert, 2011). Particularmente para a existência de colaboração, é vital a confiança (Sullivan & Skelcher, 2002) sendo esta aprofundada por “pequenas vitórias” (Ansell & Gash, 2008). A sua existência aumenta o ritmo da colaboração e reduz alguns obstáculos (Kenis & Oerlemans, 2008; Linden, 2010). Há quem vá mais longe, defendendo que o sucesso de modelos colaborativos depende da criação de um ambiente de confiança (Hurley, 2011) e que os gestores precisam de ser peritos em “construção de confiança” (Jackson & Stainsby, 2000).

Com Mattessich et al (2008), a confiança surge explicitamente num dos fatores (“4. Respeito mútuo, compreensão e confiança”) a considerar no WCFI, sendo este fator o que conta com maior robustez no trabalho empírico que lhe deu origem⁸⁴.

Também no pilar teórico essencial deste trabalho, a “Teoria da Vantagem Colaborativa” de Huxham e Vangen (2005), é referida a importância da confiança, embora não seja considerado essencial a sua pré-existência em níveis elevados, no quadro do arranque de um processo colaborativo. Ao invés dessa situação ideal de laços de confiança que deveriam pré-existir numa parceria, sublinham estes autores que, muitas vezes, nos deparamos perante vínculos de confiança fracos e perante a necessidade de construir e manter confiança, introduzindo aqui também o conceito de “gestão da confiança”, associado à ideia de um “ciclo de construção de confiança”. Este conceito é estruturante para a proposta que se apresentará adiante.

⁸⁴ Foram tidos em conta 27 estudos com referência ao fator 4 - Respeito mútuo, compreensão e confiança.

São também múltiplas as referências à “Confiança” nos estudos de caso. Quer na análise documental, quer nas entrevistas, é evidente a importância que lhe é atribuída. Uma das expressões mais fortes, quer no CNAI, quer na CPCJ Amadora, decorre de ser considerado pelos entrevistados que a “confiança” é condição essencial para que estes modelos funcionem, sendo que também estas vozes reconhecem que se trata de um caminho, em que, muitas vezes, o ponto de partida é de baixa confiança ou mesmo desconfiança, como referiam Huxham e Vangen (2005).

Recolhendo a inspiração do criador da Teoria Geral dos Sistemas, Bertalanffy (1972), que vindo da biologia, beneficiou para a sua teoria das metáforas e analogias feitas com essa ciência (e com a ecologia), bem como tendo em consideração as aprendizagens que o modelo dos sistemas complexos adaptativos absorve da natureza, propõe-se, na estruturação destes contributos para um modelo de governação integrada, uma analogia a partir da biologia para explicar o significado que se atribui à confiança. Encontramos, também, algum suporte para esta analogia que se proporá, a partir de Ling (2002), que nos aponta uma mudança de metáfora da “máquina” para o “ecossistema”. Nesse contexto, refere que os novos modelos de serviço envolvem parcerias, redes, relações “achatadas” e, obviamente, a confiança.

Começa-se, assim, por considerar que o modelo de governação integrada proposto deve ser visto com um sistema interativo, dinâmico e dependente de confiança. Esta surge como condição obrigatória para que o sistema funcione. Nesse sentido, é plausível a analogia comparativa com a relevância do “oxigénio” para os sistemas aeróbicos⁸⁵. Tal

⁸⁵ Esta correlação entre “oxigénio” e “confiança” é usada na obra de Knapp e Carter (2007), parafraseando Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia, que dizia que “a confiança é como o oxigénio, só se percebe a sua importância quando falta”. Nesse sentido, os autores sublinham que, enquanto existe, nem se dá por ela, nem se realiza a sua importância.

como acontece com o oxigénio, é a confiança que dá vida e vitalidade ao sistema. Caso exista, permite-lhe desempenhos adequados, mas quando desaparece provoca a extinção do sistema. Sem “oxigénio”/confiança, não há governação integrada.

Na Figura 32, é retratada como uma “atmosfera” envolvente dos Fatores Críticos de Sucesso - FCS. Nesse sentido, o próprio sistema, através desses FCS e das suas interações, quando funciona bem, produz “oxigénio”, tornando o contexto cada vez mais favorável para que funcione melhor, numa espiral positiva (retroação positiva). Ao invés, a disfunção ao nível dos FCS (liderança, comunicação, participação ou monitorização/avaliação inexistentes ou desadequadas) e das frágeis interações entre eles, dissipa “oxigénio”, que se vai rarefazendo cada vez mais e vai tornando cada vez mais difícil o funcionamento da governação integrada, numa espiral negativa, até que pode mesmo chegar à sua “morte”.

Esta realidade é dinâmica e, conseqüentemente, pode mudar ao longo do tempo, pelo que exige uma permanente monitorização dos níveis de confiança. Um processo colaborativo de governação integrada pode, por exemplo, começar com níveis baixos de confiança, mas graças ao bom funcionamento dos FCS começar a “produzir” mais confiança (uma outra versão do “ciclo de construção de confiança” de Huxham & Vangen (2005)). Como também pode, havendo bons níveis iniciais de confiança, verificar-se um subsequente mau funcionamento dos FCS e vir-se a “dissipar” confiança, até ao seu desaparecimento. Levando ao extremo esta analogia com a biologia será que, como acontece com o “oxigénio”⁸⁶, quando há altíssimos níveis de confiança isso também pode ter um efeito

Só quando a confiança começa a faltar é que os efeitos dessa rarefação se fazem sentir. Foi a partir daqui que se construiu toda a metáfora que se apresenta neste texto, levando mais longe a comparação da confiança a “oxigénio”.

⁸⁶ Conhecida como “hiperóxia” e que pode causar danos sérios e mesmo a morte.

negativo e provocar a “morte” do sistema? Sendo um tema que deve ser integrado na lista de investigações futuras, para que se possa concluir com maior segurança sobre o efeito da “confiança absoluta/cega”, não é impossível que esta possa ser igualmente “perigosa” (tal como, no extremo oposto, o é a sua inexistência), por anular o espírito crítico e os sistemas de alerta para eventuais disfunções. Se for validado este pressuposto, concluiremos que um excesso de confiança não é, portanto, útil.

Tal como na Teoria da Vantagem Colaborativa (Huxham & Vangen, 2005), defende-se aqui que pode haver um “ciclo de construção de confiança” (Figura 11), mas que pode haver também um “ciclo de destruição de confiança”. Se aquele ciclo surge muito associado ao estabelecimento de objetivos realistas, mas bem-sucedidos, que reforçam atitudes de confiança que, por sua vez, permitem ganhar base para uma colaboração mais ambiciosa, numa espiral positiva, o oposto também pode acontecer.

5.1.3. Bloqueios e limitações à governação integrada

Nestas conclusões, como já foi referido, importa sinalizar as limitações e recordar alguns desses bloqueios à governação integrada (6 et al, 2002; Karré et al, 2012; Mulgan, 2005; Page, 2005; Sullivan & Skelcher, 2002).

Em contextos socioeconómicos em que a confiança está fortemente minada, torna-se mais difícil haver um ambiente favorável ao desenvolvimento deste modelo. Não é impossível, mas é mais difícil.

Outro bloqueio a este modelo é a ausência de recursos suficientes e adequados. Tal como noutros modelos, há um conjunto de requisitos necessários, sem os quais é impossível concretizar uma intervenção eficaz. Essa exigência, quer ao nível material (e.g. orçamento disponível ou número de pessoas afetas ao projeto), quer ao nível imaterial (e.g. perfil

dos líderes ou autonomia de decisão), deve ser equacionada desde o início, para que não se gerem equívocos e falsas expectativas. Conexa com esta dificuldade, a necessidade de mobilizar recursos financeiros próprios de cada parceiro, para projetos de governação integrada, compete e conflitua, muitas vezes, com a intenção prévia de aplicação clássica de fundos em programas específicos da própria organização.

A gestão de interesses e de protagonismos constitui, em qualquer organização, um dos maiores desafios. Em contexto colaborativo, que exige obrigatoriamente uma maior dispersão e repartição de protagonismo, bem como a conciliação de interesses distintos e potencialmente conflituantes, torna-se usual ter neste item um dos maiores obstáculos - evidente ou silencioso - ao sucesso do projeto de governação integrada.

Um empenhamento institucional neste modelo corresponde também a uma maior pressão sobre as equipas que são mobilizadas para novas tarefas mais complexas, o que exige mais formação e especialização, tempo e esforço, sem que os recursos expandam.

Este modelo organizacional aborda temas complexos e difíceis, exigindo um esforço adicional de mobilização colaborativa e demora a apresentar resultados. Representa um “excesso de trabalho” que facilmente desmobiliza os atores institucionais que desenvolvem um projeto desta natureza.

A pressão para os resultados definitivos de curto prazo, em problemas que só podem ser abordados numa perspetiva de médio-longo prazo, gera frustração que pode bloquear e fazer descer no modelo.

Os mecanismos de controlo para estes projetos, que permitam não só avaliar o alcance de resultados, como o contributo (quota-parte) de cada um dos intervenientes para o sucesso final são, no mínimo, complexos e ainda incipientes, o que constitui uma limitação.

O medo de perda de poder e a falta de motivação das pessoas envolvidas para um trabalho colaborativo, constituem obstáculos difíceis de ultrapassar.

Desta forma, enunciaram-se as principais limitações ao modelo. Esta margem de “perfetibilidade” abre espaço para a proposta apresentada neste capítulo, nomeadamente a Matriz GovInt e os princípios gerais de governação integrada.

5.2. Contributos com implicações práticas

5.2.1. Uma proposta de estrutura de Matriz GovInt / WCFI Plus

Como já foi referido, reconhece-se o mérito e a robustez do WCFI, que serviu de base aos estudos de caso, mas identificaram-se algumas limitações e lacunas. Para além das já referidas, a mais relevante neste contexto decorre do facto de não contemplar e ponderar no modelo de análise as interações entre os vários domínios e fatores, ignorando uma das características mais importantes quer da complexidade, quer da governação integrada: as relações/interações.

Assim, a partir da revisão da literatura, dos estudos de caso, da análise crítica do WCFI propõe uma nova abordagem que se pode designar por “Matriz GovInt”, no sentido em que estrutura um olhar matricial de inter-relações entre fatores críticos de sucesso identificados e as questões que se colocam a partir daí. Poder-se-ia, também, designar por “WCFI Plus” porque acolhe todos os fatores deste índice⁸⁷, e acrescenta-lhes alguns outros que parecem ser relevantes, expandindo assim a estrutura inicial.

Aprofundando o conceito desta matriz (Tabela XXXVIII), ela encontra-se dividida em quatro domínios, correspondentes cada um deles a um dos fatores críticos de sucesso (Liderança, Comunicação, Participação e Monitorização/Avaliação) e agregam quarenta

⁸⁷ Embora organizados de uma outra forma.

fatores específicos a ter em conta. O peso específico de cada domínio em termos de número de fatores específicos considerados é diferente, com um predomínio da Liderança (32,5%), seguido da Participação (25%) e da Avaliação ou Comunicação (22,5%), o que está alinhado com o peso superior que é dado ao papel da Liderança, quer na Teoria da Vantagem Colaborativa (Huxham & Vangen, 2005), quer nos dados do estudo empírico, através dos estudos de caso.

Cada fator específico está formulado sob a forma de pergunta, num modelo claramente vocacionado para aplicação sob a forma de questionário ou de guião de entrevista. Tal como acontece com o WCFI, propõe-se que cada fator seja pontuado de 0-5 (escala ascendente de “0 - inexistente”, até “5 - excelente/totalmente presente”, em termos de resposta positiva à questão colocada). Esta escala permitirá percecionar a situação em cada fator, funcionando os maus resultados (com resultado menor que 3) como indicador-alerta para a necessidade da rede colaborativa de governação integrada em causa agir urgentemente sobre esse fator específico.

De uma forma distinta face ao WCFI, é proposto também um “indicador de confiança” que resulta da soma do resultado dos quarenta fatores específicos e que pode alcançar de 0 a 200 pontos, dando - é a hipótese de trabalho proposta - indicação indireta sobre o nível a que se encontra a confiança nessa rede colaborativa. Como consequência da diferente ponderação de cada FCS, o que terá maior impacto na geração de confiança será a liderança. Note-se que esta é ainda só uma hipótese de trabalho, enquanto contributo para um modelo de governação integrada, que carece de investigações futuras e validação empírica.

A aplicação da “Matriz GovInt” reflete o princípio de um sistema dinâmico, que varia ao longo do tempo, e que permite captar a “imagem” de cada momento. Poderá ser usada,

desde logo, como um roteiro de trabalho no momento de construção de um processo de governação integrada⁸⁸, em que se define o que há a fazer, para que a sua aplicação tenha maior probabilidade de sucesso. Posteriormente, a sua aplicação com uma dada periodicidade, permite monitorizar a dinâmica da rede colaborativa ao longo do tempo, permitindo detetar variações que podem ser mais ou menos significativas. A sua utilização também pode ser feita em contexto de avaliação *ex-post* para analisar projetos de governação integrada já terminados.

⁸⁸ Nesse momento não faz sentido, obviamente, aplicar qualquer pontuação aos diferentes fatores.

TABELA XXXVIII
PROPOSTA DE MATRIZ GOVINT / WCFI PLUS

	Liderança	Comunicação	Participação	Avaliação
Liderança	- A L. tem clara missão e os objetivos da parceria/rede colaborativa? - A L. contribui para que a rede colaborativa seja aceite como líder legítimo na comunidade de um dado problema complexo? - A L. consegue imprimir um ritmo apropriado de desenvolvimento do projeto? - A L. consegue gerir bem os recursos que tem? - Há capacitação específica da liderança para govint?	- A L. comunica de uma forma frequente, adequada e transparente? Sabem ouvir? - A L. comunica orientações claras de políticas e de funções? - A L. consegue mobilizar, através da comunicação, para uma visão partilhada e um objetivo comum?	- A L. tenta e consegue promover uma participação efetiva dos parceiros e dos beneficiários? - A L. procura que a participação dos parceiros e dos beneficiários seja eficiente e eficaz? - A L. está empenhada em ter participação efetiva dos parceiros / que visam a camisola? - A L. é capaz de lidar com diferentes contextos históricos de participação / colaboração (inexistentes, negativos ou positivos)?	O modelo de avaliação está a ser implementado pela Liderança?
Comunicação	A comunicação impacta a liderança, nomeadamente através de mecanismos de feedback e de recolha de informação?	- Há um plano de comunicação interna da rede colaborativa? - Há um plano de comunicação externa da rede colaborativa? - Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a comunicação? - É valorizada e estimulada a comunicação informal?	- A comunicação incentiva a participação intra e interorganizacional? - A comunicação incentiva a participação multinível dos membros da rede? - A comunicação incentiva a participação dos beneficiários?	A comunicação é monitorizada e avaliada no quadro dos objetivos da govint, tendo em vista a medida da sua eficácia e a sua melhoria?
Participação	Os membros veem-se como colíderes / responsáveis pela liderança (Heterarquia)?	As dinâmicas participativas são comunicadas e os seus resultados partilhados?	- Há participação de membros de vários setores? - Os membros veem a participação como do seu próprio interesse? - Os membros são capazes de estabelecer compromissos? - Os membros estão disponíveis para uma participação marcada pela flexibilidade e a adaptabilidade? - Há participação dos beneficiários? - Há capacitação específica dos membros da parceria para a participação? - Os membros consideram seus os resultados alcançados (ownership)?	As dinâmicas participativas são avaliadas?
Avaliação	É avaliada a Liderança?	Os resultados da avaliação são comunicados e partilhados?	Os processos de avaliação são participativos? Abrem-se a os contributos dos membros e dos beneficiários?	- Há uma teoria da mudança construída com os parceiros? Existe um modelo / metodologia de avaliação definido? Estão definidos e são medidos os resultados que são pretendidos em termos de maior eficácia? - Estão definidos e são medidos os resultados que são pretendidos em termos de maior eficiência? - Há capacitação específica dos membros da parceria para a avaliação?

Os fatores escritos a [azul](#) correspondem a fatores do WCFI, tal como são referidos ou adaptados. Os fatores escritos a preto correspondem a novos fatores propostos a partir da revisão da literatura e dos estudos de caso.

Liderança (13)		Pontuação
L1	• A Liderança tem clara a missão e os objetivos da rede colaborativa?	
L2	• A Liderança contribui para que a rede colaborativa seja aceite como líder legítimo na comunidade para a gestão de um dado problema complexo?	
L3	• A Liderança consegue imprimir um ritmo apropriado de desenvolvimento do projeto?	
L4	• A Liderança consegue gerir bem os recursos que tem (equipa, orçamento, espaço...)?	
L5	• Há capacitação específica da Liderança para governação integrada?	
LC1	• A Liderança comunica de uma forma frequente, adequada e transparente? Sabe ouvir?	
LC2	• A Liderança comunica orientações claras de políticas e de funções?	
LC3	• A Liderança consegue mobilizar, através da comunicação, para uma visão partilhada e um objetivo comum?	
LP1	• A Liderança tenta e consegue promover uma participação efetiva dos parceiros e dos beneficiários?	
LP2	• A Liderança procura que a participação dos parceiros e dos beneficiários seja eficiente e eficaz?	

LP3	A Liderança está empenhada em ter participação afetiva dos parceiros/“que vistam a camisola”?	
LP4	A Liderança é capaz de lidar com diferentes contextos históricos de participação/colaboração (inexistentes, negativos ou positivos)?	
LA1	O modelo de avaliação está a ser implementado pela Liderança?	
Comunicação (9)		
C1	Há um plano de comunicação interna da rede colaborativa?	
C2	Há um plano de comunicação externa da rede colaborativa?	
C3	Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a comunicação?	
C4	É valorizada e estimulada a comunicação informal?	
CL1	A comunicação impacta a liderança, nomeadamente através de mecanismos de <i>feedback</i> e de recolha de informação?	
CP1	A comunicação incentiva a participação intra e interorganizacional?	
CP2	A comunicação incentiva a participação multinível?	
CP3	A comunicação incentiva a participação dos beneficiários?	
CA1	A comunicação é monitorizada e avaliada no quadro dos objetivos da governação integrada, tendo em vista a medida da sua eficácia e a sua melhoria?	

Participação (10)		
P1	• Há participação de membros de vários setores/tipologias?	
P2	• Os membros vêm a participação na rede colaborativa como do seu próprio interesse?	
P3	• Os membros são capazes de estabelecer compromissos?	
P4	• Os membros estão disponíveis para uma participação marcada pela flexibilidade e pela adaptabilidade?	
P5	• Há participação dos beneficiários?	
P6	• Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a participação?	
P7	• Os membros consideram seus os resultados alcançados (<i>ownership</i>)?	
PL1	• Os membros da rede colaborativa vêm a sua participação como colíderes/corresponsáveis pela liderança (<i>heterarquia</i>)?	
PC1	• As dinâmicas participativas são comunicadas e os seus resultados partilhados?	
PA2	• As dinâmicas participativas são avaliadas?	
Avaliação (8)		
A1	• Há uma “Teoria da Mudança” construída com os parceiros?	
A2	• Existe um modelo/metodologia de avaliação definido?	

A3	• Estão definidos e são medidos os resultados/impactos que são pretendidos em termos de maior eficácia (minimização do problema complexo em causa) ?	
A4	• Estão definidos e são medidos os resultados/impactos que são pretendidos e que devem ser avaliados em termos de maior eficiência (bom uso dos recursos) ?	
A5	• Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a avaliação?	
AL1	• É avaliada a liderança?	
AC1	• Os resultados da avaliação são comunicados e partilhados?	
AP1	• Os processos de avaliação são participativos? Abrem-se aos contributos dos membros e dos beneficiários?	
Total (indicador de Confiança)		0-200

Fonte: Autor

A “Matriz GovInt” propõe em cada um dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS), quer fatores simples (por exemplo, o campo Liderança-Liderança que surge na matriz), quer outros compostos, que decorrem das interações entre diferentes FCS (Liderança-Comunicação; Comunicação-Avaliação; Avaliação-Participação, e por aí adiante). Procurou-se, dessa forma, corresponder ao requisito próprio de atenção às interações próprias de uma abordagem sistémica.

5.2.2. Princípios gerais de governação integrada a partir da aprendizagem dos sistemas complexos adaptativos

Finalmente, procurou-se elaborar um conjunto de “Princípios gerais de governação integrada”, que pudessem ser úteis para quem tem por missão conceber e executar projetos de governação integrada. Para este desiderato, optou-se por utilizar como referência as aprendizagens sobre o comportamento de sistemas complexos adaptativos e, com eles, reter o essencial para um modelo de governação integrada, de forma a que este possa beneficiar da dinâmica adaptativa destes sistemas.

TABELA XXXIX

PRINCÍPIOS GERAIS DE GOVERNAÇÃO INTEGRADA A PARTIR DAS PROPRIEDADES DE SISTEMAS COMPLEXOS ADAPTATIVOS

Propriedades dos sistemas complexos adaptativos	Definição	Princípios gerais de governação integrada
Agentes interdependentes	Só são compreensíveis no quadro do seu contexto	1. Reforço da consciência da interdependência entre as instituições participantes no modelo de governação integrada, visualizando os ganhos mútuos da colaboração, limitando comportamentos hegemónicos e criando sentido de “corpo”.
Não linearidade	Pequenas mudanças podem conduzir a grandes efeitos, sendo o inverso também verdadeiro (efeito paradoxal)	2. Tirar partido de dinâmicas de sinergia positiva, alavancando resultados que excedam a simples soma das partes, em função das relações de colaboração. 3. Prevenir, monitorizar e limitar os efeitos negativos de

		fenómenos de não-linearidade que se possam desencadear.
Adaptação	Permite a adequação a novas condições do ambiente	4. Recusa da rigidez institucional e promoção de uma cultura da flexibilidade orientada para a eficácia e eficiência, no serviço ao beneficiário e no respeito pelas regras legais e éticas exigíveis.
Emergente	A soma e a interação de diferentes agentes é capaz de produzir enquanto nova realidade, mais complexa e distinta dos agentes que a compõem.	5. Cultivar a identidade específica da nova estrutura emergente resultante de governação integrada, exponenciando os seus resultados, com uma definição ambiciosa de objetivos e um sistema de incentivos.
Imprevisibilidade no detalhe		6. Manter permanente abertura para redesenhar planos, processos, regras e regulamentos, para o maior ajustamento dinâmico que for possível, em tempo útil, em função dos objetivos a alcançar.
Co-construção	Ação e reação dos agentes interdependentes, que é capaz de gerar cooperação e competição	7. Mobilizar as instituições participantes no processo de governação integrada para a participação precoce, abrangente e continuada na construção do projeto, que permita a apropriação e identificação com o “nosso” projeto. 8. Mobilizar os cidadãos beneficiários para participação nos processos de co-construção das soluções mais adequadas.
Controlo distribuído	A ordem estabelece-se sem controlo central	9. Desenvolvimento da capacidade de liderança colaborativa, com a mobilização de várias lideranças, com a existência de espaços de protagonismo para todos os membros.

Auto-organização	Permite ultrapassar o caos	10. Confiança na capacidade da rede colaborativa evoluir, por auto-organização, para o melhor modelo de resposta às necessidades evidenciadas perante novas faces do problema complexo.

Fonte: Autor

5.2.3. A experiência do Fórum para a Governação Integrada

Correlacionado com este trabalho, tem vindo a ser desenvolvido, desde 2014, o Fórum para a Governação Integrada (Forum GovInt), enquanto rede informal colaborativa de instituições públicas e privadas, que entenderam cooperar para a reflexão e a ação no âmbito da resolução de problemas sociais complexos, através de modelos de governação integrada que permitam eficácia e eficiência (ver Relatório de Atividades no Anexo IV). Com esta iniciativa, pretendeu-se, na perspetiva do autor, que a reflexão e estudo desenvolvidos em torno da presente tese pudessem ter alguma utilidade social, ainda no decurso do seu desenvolvimento, contribuindo para melhores políticas sociais e para a capacitação de profissionais de vários setores. Ao mesmo tempo, este Forum GovInt constituiu um espaço de debate e de interação do autor com inúmeras instituições e especialistas, que lhe permitiu apreender melhor a realidade dos problemas sociais complexos e, ao mesmo tempo, discutir, em diferentes contextos, conceitos, problemas, limitações e potencialidades da governação integrada. Por todas essas oportunidades, importa renovar o agradecimento a todas as instituições e profissionais que nelas colaboram.

Integraram a primeira fase do Forum GovInt um conjunto de instituições públicas e privadas - Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Montepio, Santa Casa da

Misericórdia de Lisboa, Câmaras Municipais de Lisboa e Braga, o Grupo de Reflexão e Ação para Cidadania Empresarial - GRACE e o Instituto Padre António Vieira - IPAV. O Forum tem tido o apoio institucional de vários Ministérios, bem como de Instituições de Ensino Superior, como o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, a Universidade Católica Portuguesa, o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, a Universidade de Aveiro e o SOCIUS/ISEG, da Universidade de Lisboa.

O Forum adotou como missão “contribuir para a gestão mais eficaz e eficiente de problemas sociais complexos, através de modelos de governação integrada, baseados em relações interorganizacionais de colaboração” e, como visão, “uma nova cultura organizacional das instituições públicas e privadas que privilegie a colaboração, a partilha de recursos e a parceria estratégica, estruturada em torno de um modelo de liderança colaborativa, da participação efetiva das partes interessadas e de uma monitorização/avaliação adequada”.

O Forum GovInt identificou como objetivos:

- Mobilizar o Estado e a Sociedade civil para o desenvolvimento de modelos de governação integrada, baseados na cooperação/parceria, participação dos *stakeholders*, comunicação eficaz e liderança colaborativa, nomeadamente influenciando as políticas públicas para alcançar os objetivos Portugal 2020 (crescimento inteligente, sustentável e inclusivo).
- Suportar esta visão estratégica numa dinâmica de inovação social que privilegie a análise, reflexão e ação sobre a solução de problemas sociais complexos (pobreza, desemprego, ...) criando o “Fórum para a Governação

Integrada”, que desenvolva um programa de eventos, de levantamento de boas-práticas/*benchmarking* e de materiais e ações de formação.

- Articular e/ou apoiar/dar visibilidade a projetos-piloto de governação integrada de base territorial, de foco temático ou de seleção de destinatários específicos, bem como inspirar transversalmente as políticas setoriais com este princípio.

Da sua ação, resultaram vários Grupos de Trabalho sobre problemas sociais complexos, como as Crianças e Jovens em Risco/Perigo, o Isolamento na Velhice, os Territórios Vulneráveis, o Desemprego Jovem não-qualificado; o Desemprego de longa duração e Pessoas Sem-abrigo. Além disso, foi também constituído um Grupo de Trabalho sobre Administração Pública e governação integrada.

O Forum GovInt realizou duas conferências internacionais, na Fundação Calouste Gulbenkian, onde participaram especialistas, académicos, profissionais e público em geral. Colaborou em inúmeros eventos, conferências, seminários e ações de formação, entre as quais se destaca a criação de oferta formativa específica na Universidade Católica Portuguesa e na Escola Superior de Saúde de Alcoitão.

Ao nível de publicações, o Forum publicou não só as Atas das Conferências, como também a brochura “Problemas complexos e governação integrada” (Marques et al, 2014) e colaborou com o INA na edição do livro “Governação integrada e Administração Pública” (Marques & Ferraz (org), 2015).

Na 2ª fase do ciclo de vida do Forum GovInt (2016/7), aderiram outras instituições como a Comissão para a Igualdade e Cidadania (CIG), a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção da Criança, a Câmara Municipal de Odemira e o Ministério do Ambiente e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Está previsto para janeiro de 2017 a realização da IIIª Conferência Internacional.

Prevê-se que este trabalho prossiga nos próximos anos, desde logo colocando ao serviço da comunidade, o conhecimento e a reflexão aqui apresentados.

5.3. Limitações e investigações futuras

O desenvolvimento do presente trabalho representou um esforço significativo em tempo e recursos, mas obviamente está incompleto, não esgota todos os temas abordados e não contempla algumas temáticas que poderiam ter sido consideradas.

O exercício de foco permanente e a humildade de reconhecer a imensidão de conhecimento que está para além destas páginas foram exercícios sempre presentes. Cada passo que se ia avançando, permitia descortinar vários outros caminhos, autores, teorias, casos, num mundo infinito de oportunidades. Por isso, em cada etapa, as escolhas entre o (pouco) que se pôde considerar e o (muito) que se deixou de fora, foram obrigatórias, com o desconforto próprio de se ignorar ou desvalorizar peças que eventualmente também poderiam ser tidas em conta, desde logo na revisão da literatura.

Assim enunciar limitações ao presente trabalho é indispensável, como já foi feito no capítulo Modelo Teórico e Metodologia (pp. 214 e seguintes), mas também essa lista pecará por defeito.

Como eventual limitação, transversal a todo o trabalho, surge a preocupação (excessiva?) com a dimensão de utilidade prática deste trabalho, em termos de ferramenta para decisores políticos, profissionais e académicos que trabalham projetos de governação integrada. Esse foco pode ter limitado algumas incursões mais teóricas - numa perspetiva de investigação fundamental - que talvez pudessem ter sido feitas.

Ao nível do enquadramento teórico constituirá provavelmente uma limitação, a diversidade de referenciais teóricos, ao invés de um só, em torno do qual se construísse o

trabalho. Poderá a opção tomada, de largura e abrangência, conduzir à perceção de que todas as abordagens teóricas feitas são relativamente superficiais e nunca vão suficientemente a fundo. Há, também, a consciência que a opção pela designação “governação” em vez de “governança”, para a tradução de *governance*, não é consensual e será, provavelmente, minoritária face ao padrão dominante, o que pode ser entendido, no mínimo, como arriscado, embora se tenha clarificado o conceito e defendido o valor acrescentado que se propõe.

Nas entrevistas realizadas, a ténue delimitação dos períodos de tempo a que se referia a temática, permitiu grande heterogeneidade nas respostas, sendo possível em algumas delas detetar mesmo aparentes contradições, por se estar a considerar períodos longos, com fases distintas do ciclo de vida de cada instituição. Também os equívocos quanto à interpretação dos conceitos do WCFI podem ter provocado erros na leitura de algumas respostas. Finalmente, ainda no que diz respeito às questões metodológicas, não foram realizadas análises estatísticas sofisticadas aos resultados obtidos na pontuação do WCFI obtida em cada entrevista.

No que se refere às conclusões, conforme é referido, tratam-se de hipóteses de trabalho, algumas delas com necessidade de verificação empírica para validação efetiva da sua robustez.

Algumas das limitações indicadas podem vir a ser colmatadas no futuro através do desenvolvimento de novos trabalhos de investigação. Seleccionam-se, a título exemplificativo, algumas pistas de investigações futuras:

1. Estudo empírico sobre as hipóteses de trabalho apresentadas com a “Matriz GovInt” para validação (ou não) dos fatores específicos considerados. Este é um

dos trabalhos mais óbvios que fica por realizar. Seria muito interessante testar empiricamente a “Matriz GovInt” nos mesmos estudos de caso, bem como em novos casos. Permitiria afinar os conceitos e testar a solidez do modelo, com subsequente disseminação mais sólida.

2. Desenvolvimento concetual de modelos de avaliação para governação integrada em intervenções em problemas sociais complexos, com particular atenção aos objetivos e respetivos indicadores de eficácia e de eficiência.
3. Validação do indicador de confiança através de realização de trabalhos de campo, para compreender se está ajustado e se há efetiva correlação entre o bom funcionamento dos fatores críticos de sucesso e os níveis de confiança na rede colaborativa.
4. Estudos de caso noutras áreas de problemas complexos, distintas das temáticas “crianças e jovens em risco” e “integração de imigrantes” e avaliar a consistência e coerência dos resultados face ao presente estudo. Extensão das áreas consideradas ao ambiente, à segurança ou à saúde. Conceção e estruturação de abordagens de capacitação para governação integrada que considerem os princípios gerais apresentados neste estudo, bem como os fatores críticos de sucesso e a “Matriz GovInt”.

Estes exemplos são alguns dos eixos de desenvolvimento de projetos de investigação que enriqueceriam a abordagem apresentada e permitiriam ir mais longe no seu potencial de operacionalização.

Disse-se que este trabalho está incompleto e assim é. Novas incursões na compreensão de como lidar com problemas complexos, através de redes interorganizacionais de colaboração são exigidas, para perceber como fazer funcionar a governação integrada,

sempre com a certeza de quanto mais se avançar, maior será o horizonte descortinado e a percorrer. É esse o caminho que se segue. Ficou um passo dado.

Referências Bibliográficas⁸⁹

6, P. (2004). Joined-up Government in the Western World in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (1), 103-138.

6, P. (2005). Joined-up Government in the West beyond Britain: A Provisional Assessment. In: Bogdanor, V. (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 43-106.

6, P., Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance - The New Reform Agenda*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

6, P., Morgan, C. & Leyland, K. (2010). Making people more responsible: The Blair Governments' Programme for changing citizens' behavior. In: *Political Studies*, 58 (3), pp. 427-449.

Abranches, M. & Alves, T. (2008). *Avaliação dos Serviços Nacionais de Apoio ao Imigrante – ACIDI*. Lisboa: Organização Internacional das Migrações.

⁸⁹ As Referências Bibliográficas, bem como toda a formatação do trabalho, foram realizadas tendo por base as regras formais que devem ser seguidas pelos alunos na elaboração de trabalhos escritos, no âmbito da avaliação de conhecimentos nos cursos do ISEG-UTL (Costa, 2011).

Abranches, M. (2006). *Avaliação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante*. Lisboa: Organização Internacional para as Migrações.

ACIDI (2008). *Relatório de atividades ACIDI 2007* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282007%29 [Acesso em: 29/12/2014].

ACIDI (2009). *Relatório de atividades ACIDI 2008* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282008%29 [Acesso em: 29/12/2014].

ACIDI (2010a). *Relatório de atividades ACIDI 2009* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282009%29 [Acesso em: 29/12/2014].

ACIDI (2010b). *Relatório final do Plano de Integração dos Imigrantes (2007-2009)* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346c9b80687/live/Conhe%C3%A7a+o+Relat%C3%B3rio+Final+do+PII+%282007-2009%29 [Acesso em: 28/12/2014].

ACIDI (2011). *Relatório de atividades ACIDI 2010* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282010%29 [Acesso em: 28/12/2014].

ACIDI (2012). *Relatório de atividades ACIDI 2011* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282009%29 [Acesso em: 28/12/2014].

ACIDI (2013). *Relatório de atividades ACIDI 2012* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282012%29 [Acesso em: 29/12/2014].

ACIME (2005). *Acolher e Integrar - Três Anos ao Serviço dos Imigrantes 2002/2005* [Em linha]. Disponível em: <http://www.acidi.gov.pt/noticias/visualizar-noticia/4cdbf7bf3cdc7/relatorio-de-actividades-do-acime> [Acesso em: 29/12/2014].

ACIME (2007). *Relatório de atividades ACIME 2005/6* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Actividades+do+ACIDI+%282005%2F2006%29+ [Acesso em: 27/12/2014].

Adler, P. S. (2005). *A Primer on Perceptions of Risk, Risk Communication and Building Trust*. Keystone, CO: The Keystone Center.

Adler, P. S. (2011). The Sociological Ambivalence of Bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx. *Organization Science, Articles in Advance*, 1-23.

Agência para a Modernização Administrativa (2011). *Seis anos de Simplex - Relatório* [Em linha]. Disponível em: <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf> [Acesso em: 13/06/2012].

Allen, G. (2006). The evolving government-community paradigm: Challenges for the public sector, in *Governments and communities in partnership: From theory to practice Conference*, Melbourne, Australia.

Allen, T., Boyer, E. & Kee, J. (2013) Strategies for Addressing Complex and Wicked Problems in Public Administration, in *11th Public Management Research Conference*, Madison, Wisconsin.

Alsalem, K. (2010). *Investigating Factors and Characteristics of the use of e-Collaboration Tools in Research Collaboration* [Em linha], Master Thesis, University of Otago, Dunedin. Disponível em: <http://otago.ourarchive.ac.nz/handle/10523/337> [Acesso em: 06/12/2014].

Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organisations Working Together*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Alves, D. (2015). *Governança: cada um usa a que gosta* [Em linha]. Disponível em: <https://pracadobocage.wordpress.com/> [Acesso em: 29/01/2016].

Alves, J. (2010). *Parceiros em Rede: Estratégias Territorializadas para o Desenvolvimento Local nas Áreas do Emprego e Formação* [Em linha], Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/3063> [Acesso em: 12/01/2014].

Andersen, M. L. & Taylor, H. F. (2007). *Sociology: Understanding a Diverse Society, Updated*. Belmont: Cengage Learning.

André, M. (2013). *Factores de Sucesso nas Redes Interorganizacionais de Carácter Temporário* [Em linha], Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/5439/2/Tese%20de%20Doutoramento_M%C3%A1rio%20Rui%20Andr%C3%A9.pdf [Acesso em: 02/09/2015].

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 543-571.

Araújo, J. F. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: A Administração pós-burocrática* [Em linha]. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309> [Acesso em: 16/06/2012].

Arcarazo, D. A. & Wiesbrock, A. (2015). *Global Migration: Old Assumptions, New Dynamics*. California: Praeger Publishers.

Archer, D. & Cameron, A. (2009). *Collaborative Leadership: How to Succeed in an Interconnected World*. London: Routledge.

Australian Public Service Commission (2007). *Tackling Wicked Problems - A Public Policy Perspective* [Em linha]. Disponível em: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/tackling-wicked-problems> [Acesso em: 14/05/2014].

Axelrod, R. & Cohen, M. D. (1999). *Harnessing Complexity: Organizational implications of a Scientific Frontier*. New York: The Free Press.

Ayres, S. (2001). *Negotiating Regional Futures: The Successes and Failures of the West Midlands Regional Development Agency Network* [Em linha], PhD Thesis, Aston University. Disponível em: <http://eprints.aston.ac.uk/10756/> [Acesso em: 12/01/2014].

Bainbridge, D. (2011). *Examining Palliative Care Networks in Enhancing Community Palliative Care* [Em linha], PhD Thesis, McMaster University, Ontario. Disponível em: <https://macsphere.mcmaster.ca/bitstream/11375/11184/1/fulltext.pdf> [Acesso em: 06/12/2014].

Bakvis, H. & Juillet, L. (2004a). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership* [Em linha]. Disponível em: <http://publications.gc.ca/Collection/SC103-1-2004E.pdf> [Acesso em: 15/05/2015].

Bakvis, H. & Juillet, L. (2004b). The strategic management of horizontal issues: Lessons in interdepartmental coordination in the Canadian Government [Em linha], in 20th Anniversary of International Political Science Association Research Committee on the Structure and Organization of Government, *Conference on Smart Practices Toward Innovation in Public Management*, University of British Columbia, Vancouver. Disponível em: <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bakvis-juliet.pdf> [Acesso em: 15/05/2015].

Barberis, P. (2011). The Weberian legacy. In: Massey, A. et al, (Eds.) *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 13-30.

Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barratt, P. (2006). *Misspent YOTs?: An examination of the policy intentions of the Crime and Disorder Act 1998 and outcomes for joined up youth justice* [Em linha], PhD Thesis, University of Sheffield. Disponível em: <http://etheses.whiterose.ac.uk/3581/1/425595.pdf> [Acesso em: 12/01/2014].

Barton L. (2010). *Regional Whole-Of-Government in Central Queensland: A Sociocultural Interpretation* [Em linha], PhD Thesis, University of Queensland. Disponível em: <http://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:205527> [Acesso em: 12/01/2014].

Bass, B. M. & Riggio, R. E. (2005). *Transformational Leadership*. London: Psychology Press.

Batie, S. S. & Schweikhardt, D. B. (2010). Societal concerns as wicked problems: The case of trade liberalization [Em linha]. In *Policy Responses to societal concerns in food and agriculture proceedings of an OECD workshop*, Paris: OECD, pp. 21-36. Disponível em: <https://www1.oecd.org/tad/agricultural-policies/46837988.pdf> [Acesso em: 18/10/2014].

Beinecke, R. (2009). Introduction: Leadership for Wicked Problems. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 14 (1), 1-17.

Bennis, W. & Slater, P. (1968). *The Temporary Society*. New York: Harper and Row.

Bernoux, P. (1985). *La Sociologie des Organisations*, 3^a Ed. Paris: Editions du Seuil.

Bertalanffy, L. (1972). The History and Status of General Systems Theory. *The Academy of Management Journal* 15 (4), 407-426.

Bessell, S. & Gal, T. (2009). Forming Partnerships: The Human Rights of Children in Need of Care and Protection. *International Journal Children's Rights* 17, 283-298.

Bevir, M. & O'Brien, D. (2001). New Labour and the Public Sector in Britain. *Public Administration Review* 61 (5), 535-547.

Bilhim, J. (2006). *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas*, 5ª Ed. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas (UTL).

Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bjørger, F. & Røiseland, A. (2013). Innovations in governance - The challenge of wicked problems [Em linha], in *Cities as Seedbeds of Innovation conference*, European Urban Research Associations (EURA), Enschede. Disponível em: http://www.eura2013.org/media/Full_papers_Track_3A/113_Roediliseland_Innovation_in_governance_aeuoldquo_the_challenge_of_networks.pdf [Acesso em: 11/06/2014].

Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems* 18 (3), 298-306.

Bogdanor, V. (ed.) (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.

Boisot, M., Nordberg, M. & Yami, S. (2011). *Collisions and Collaboration: The Organization of Learning in the Atlas Experiment at the LHC*. Oxford: Oxford University Press.

Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). The changing context of public policy. In: Bovaird, T. & Löffler, E., (Eds.) *Public Management and Governance*, London: Routledge, pp. 13-23.

Bovill, C. (2005). *Rhetoric or Reality? Cross-sector Policy and Practice at the UK Government Department for International Development (DFID) in the UK and Nepal: An Exploration of Reproductive Health and Women's Education Linkages* [Em linha], PhD Thesis, Queen Margaret University. Disponível em: <http://etheses.qmu.ac.uk/122/> [Acesso em: 12/01/2014].

Brady, L. (2005). *Specialist Foster Care for Traumatized Young People with Challenging Behaviour: Appraising Joined up Service Provision* [Em linha], PhD Thesis, Brunel University School of Health Sciences and Social Care. Disponível em: <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/5477/1/FulltextThesis.pdf> [Acesso em: 12/01/2014].

Branicki, L. (2008). *Joining-up Criminal Justice at the Local Level: The Case of the Warwickshire Justice Centre Programme* [Em linha], PhD Thesis, University of Warwick. Disponível em: <http://wrap.warwick.ac.uk/43521/> [Acesso em: 12/01/2014].

Breese, R. M. (2007). *Joining up Public Services: A Critical Realist Framework for Holistic Governance* [Em linha], PhD Thesis, Sheffield Hallam University. Disponível em: <http://shura.shu.ac.uk/4991/> [Acesso em: 12/01/2014].

Brest, P. (2010). The Power of Theories of Change. *Stanford Social Innovation Review* 8 (2), 46-51.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review* 66, 44-55.

Bueren, E. M., Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2), 193-212.

Cabinet Office (1999). *Modernising Government* [Em linha]. Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-00.htm> [Acesso em: 12/03/2014].

Cabral, A. (2005). *A Mudança Organizativa como Projecto Crítico para a Eficiência do Sistema Público de Saúde: Análise Teórica e Estudo do Caso das Agências de Contratualização em Portugal* [Em linha]. Disponível em: <http://run.unl.pt/handle/10362/6052> [Acesso em: 25/07/2015].

Caldas, J. (2013). *O impacto das medidas “anti-crise” e a situação social e de emprego: Portugal* [Em linha]. Disponível em: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-351-pt-c.pdf> [Acesso em: 17/08/2015].

Candeias, M. & Henriques, H. (2012). 1911/2011: Um século de Proteção de Crianças e Jovens [Em linha], in C3i – Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação do Instituto Politécnico de Portalegre (Eds.), *III Seminário de I&DT*, Portalegre. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4156/1/Marisa%20Candeias_Helder%20Henriques.pdf [Acesso em: 02/01/2015].

Carapeto, C. & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, 2ª Ed. Lisboa: Edições Sílabo.

Caron, R. M. & Serrell, N. (2009). Community ecology and capacity: Keys to progressing the environmental communication of wicked problems. *Applied Environmental Education and Communication* 8 (3-4), 195-203.

Carreira, M. (2012). Infância (in)visível e (ar)riscada: A parentalidade (des)protectora e a intervenção da CPCJ no discurso de pais de crianças em perigo [Em linha], in *Atas do VI Congresso Português de Sociologia, Sociedade - Crise e reconfigurações*, Porto. Disponível em: http://www.aps.pt/vii_congresso/?area=016&tipo=atas3&pchave=Crian%27as+e+jovens+em+risco [Acesso em: 02/01/2015].

Carreira, M. (2013). *Infância Invisível e em Risco: Condições para a Parentalidade (Des)protectora e Intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens* [Em linha], Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/6511> [Acesso em: 02/09/2015].

Carvalhais, I. E. & Oliveira, C. R. (2015). *Diversidade Étnica e Cultural na Democracia Portuguesa: Não-nacionais e Cidadãos Nacionais de Origem Migrante na Política Local e na Vida dos Partidos Políticos*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.

Carvalho, C. (2008). *A Qualidade do Serviço Público: O Caso da Loja do Cidadão* [Em linha]. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/docentes/cbrito/Tese%20-%20Claudia%20Carvalho.pdf> [Acesso em: 13/06/2012].

Castellani, B. & Hafferty, F. (2009). *Sociology and Complexity Science: A New Field of Inquiry*. Berlim: Springer Verlag.

Castells, M. (1999). *A Sociedade em Rede*, 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra.

Cerdeira, M., Kovács, I., Peixoto, J., Dias, J. & Egreja, C. (2013). *Percursos Laborais e de Vida dos Jovens Imigrantes e Descendentes de Imigrantes nos Novos Setores de Serviços*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território* 4, 31-55.

Chapman, J. (2004). *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*, 2ª Ed. London: Demos.

Checkland, P. & Poulter, J. (2007). *Learning For Action: A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology, and its use for Practitioners, Teachers and Students*, 1ª Ed. Chichester: Wiley, John & Sons.

Chrislip, D. (2002). *The Collaborative Leadership Fieldbook - A Guide for Citizens and Civic Leaders*, 1ª Ed. San Francisco: Jossey Bass.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2004). Governmental Autonomisation and Control: The Norwegian Way. *Public Administration and Development* 24, 129–135.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* 67 (6), 1059-1066.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2012). Welfare reform and «wicked issues» – from coupling to de-coupling? [Em linha], in Stein Rokkan Centre for Social Studies (Eds.), *2012 Structure of Government (SOG) Conference on Public Policy and Public*

Management: Exploring the Changing Linkages, Melbourne. Disponível em linha <https://bora.uib.no/handle/1956/6005> [Acesso em: 20/08/2014].

Christensen, T. (2015). Integrated Governance: How? Where? For what? In: Vários (Eds.) *Governação Integrada: A experiência internacional e desafios para Portugal*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 13-16.

Christensen, T., Laegreid, P. & Norman, R. (2007). Organizing immigration - A comparison of New Zealand and Norway. In: Christensen, T. & Laegreid, P., (Eds.) *Transcending New Public Management - the transformation of public sector reforms*, Aldershot: Ashgate, pp. 110-134.

Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Science* 14, (4), B141-142.

Cilliers, P. (1998). *Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems*. London: Routledge.

Cilliers, P. (2004). Framework for understanding complex systems. In: Andriani, P. & Passiante, G., (Eds.) *Complexity Theory and the Management of Networks*, Singapore: World Scientific, pp. 23-27.

Clark, T. (2002). New Labour's Big Idea: Joined-up Government. *Social Policy & Society* 1 (2), 107-117.

Clarke, M. & Stewart, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham: INLOGOV.

Coelho, A. (2014). *Análise de uma Política Pública de Saúde: Gestão Integrada da Doença* [Em linha], Tese de Doutoramento, Instituto de Higiene e Medicina Tropical - Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/13967/1/Tese%20Anabela%20Coelho.pdf> [Acesso em: 29/06/2015].

Colgan, A., Kennedy, L. A. & Doherty, N. (2014). *A Primer on Implementing Whole of Government Approaches* [Em linha]. Disponível em: http://www.effectiveservices.org/downloads/CES_Whole_of_Government_Approaches.pdf [Acesso em 21/02/2015].

Collett, E. (2011). *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity* [Em linha]. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Disponível em: www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-integration.pdf [Acesso em: 30/01/2014].

Comissão das Comunidades Europeias (2003). *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu. Governança e Desenvolvimento* [Em linha]. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000033001-000034000/000033860.pdf> [Acesso em: 17/06/2014].

Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora (2014). *Plano Local de Prevenção dos Maus Tratos na Infância e Juventude*. Amadora: Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora.

Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (2011). *Guia de Orientações para os profissionais da ação social na abordagem de situações de maus tratos ou outras situações de perigo* [Em linha]. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/guias/Guia_Acao_Social.pdf [Acesso em: 20/12/2014].

Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (2014). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ* [Em linha]. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=5603&m=PDF [Acesso em: 12/11/2015].

Commission of the European Communities (2005). *A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union* [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF> [Acesso em: 27/12/2014].

Conklin, E. J. (2006). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Chichester: Wiley.

Conklin, J. & Weil, W. (2007). *Wicked Problems: Naming the Pain in Organizations* [Em linha]. Disponível em: <http://uuslepo.it.da.ut.ee/~maarjakr/creative/wicked.pdf> [Acesso em: 18/08/2014].

Connell, J. & Kubisch, A. (1998). Applying a Theory of change approach to the evaluation of comprehensive community initiatives: Progress, prospects and problems. In: Fulbright-Anderson, K., Kubisch, A. & Connell, J., (Eds.) *New approaches to evaluating community initiatives, vol. 2, Theory, measurement and analysis*, Washington D.C.: Aspen Institute.

Conselho Económico e Social (2006). *Imigração, Desenvolvimento e Coesão Social em Portugal: parecer face ao Anteprojecto de Proposta de Lei que regula as Condições de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português* [Em linha]. Disponível em: www.ces.pt/download/90/Parecer_imigração.pdf [Acesso em: 29/12/2014].

Considine, M. & Lewis, J. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand. *Public Administration Review* 63 (2), 131-140.

Considine, M. (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (1), 21-40.

Cope, S. & Goodship, J. (1999). Regulating Collaborative Government: Towards Joined-up Government? *Public Policy and Administration* 14 (2), 3-16.

Corte-Real, I. (2015). Governação Integrada: Uma mudança de paradigma? In: Marques, R. & Ferraz, D., (Eds.) *Governação Integrada e Administração Pública*. Lisboa: INA Editora.

Costa, D. (2011). *A Intervenção em Parceria na Violência Conjugal Contra as Mulheres: Um Modelo Inovador?* [Em linha], Tese de doutoramento, Universidade Aberta. Disponível em: <http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1813> [Acesso em: 12/01/2014].

Costa, L. (2011). *Regras para Apresentação de Trabalhos Escritos no ISEG/UTL*. Lisboa: Mimeo ISEG/UTL.

Creswell, J. W. (2009). *Research Design - Quantitative, Qualitative and Mixed Methods Approaches*, 4ª Ed. London: Sage Publications.

Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P. (2008). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil.

Crozier, M. (1961). De la Bureaucratie comme Système d'Organization. In : Seguin, F. & Chanlat, J., (Eds.) *L'analyse des Organizations*, 3^a Ed. Quebec: Gaetan Morin Editeur.

Curado, J. M. (2006). *Estruturas de Governação* [Em linha]. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3703/1/ESTRUTURAS%20DE%20GOVERNACAO%20repositoriUM.pdf> [Acesso em 16/08/2016].

Davies, J. (2009). The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis. *Public Administration* 87 (1), 80-99.

Davis, B. (2011). *Reducing Risk and Promoting Resilience: Applying Educational Psychology Practice within a Multi-Agency Preventive Model* [Em linha], PhD Thesis, University of East London. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10552/3704> [Acesso em: 12/01/2014].

Dayton-Johnson, J., Katseli, L., Maniatis, G., Münz, R. & Papademetriou, D. (2007). *Gaining from Migration - Towards a New Mobility System*. Paris: OECD Publishing.

Denhardt, J. & Denhardt, R. (2007). *New Public Service - Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Denning, P. (2009). Resolving Wicked Problems through Collaboration. In: Whitworth, B. & Moor, A., (Eds.) *Handbook of Research on Socio-Technical Design and Social Networking Systems*, New York: Information Science Reference, pp. 715-730.

Devaney, J. & Spratt, T. (2009). Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy developments in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems. *Children and Youth Services Review* 31 (4), 635-641.

Dhillon, J. K. (2004). *“Joining up”: A Study of Partnership in post-16 Learning* [Em linha], PhD Thesis, University of Warwick. Disponível em: <http://wrap.warwick.ac.uk/4451/> [Acesso em: 12/01/2014].

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2), 147-60.

Drechsler, W. (2009). *The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe* [Em linha]. Disponível em: <http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/Letnik2009/2009-3-November-1-Drechsler.pdf> [Acesso em: 14/06/2012].

Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage Publications.

Dunleavy, P. (2010). *The Future of Joined-up Public Services*. London: 2020 Public Services Trust.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), 467-494.

Dunn, W. & Miller, D. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review* 7 (4), 345-358.

Eichhorst, W., Giulietti, C., Guzi, M., Kendzia, M. J., Monti, P., Frattini, T., Nowotny, K., Huber, P. & Vandeweghe, B. (2011). *The Integration of Migrants and its Effects on the Labour Market* [Em linha]. Brussels: EMPL, European Parliament. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110829ATT25420/20110829ATT25420EN.pdf> [Acesso em: 27/12/2014].

El Ansari, W., Phillips, C. J., & Hammick, M. (2001). Collaboration and partnerships: Developing the evidence base. *Health and Social Care in the Community* 9 (4), 215-227.

Ellerton, T. (2014). *Exploring the Impact of New Labour Urban Regeneration Policy at the Local Scale: The Implications of an Approach to “Joining-Up” on the Coordination of Urban Regeneration* [Em linha], PhD Thesis, University of Sheffield. Disponível em: <http://etheses.whiterose.ac.uk/7920/> [Acesso em: 02/09/2015].

Emerenciano, P. (2008). *O impacto do balcão único na imagem do estado no relacionamento com o cidadão* [Em linha]. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1309/1/DISSERTA%C3%87AO%20MESTRADO.pdf> [Acesso em: 13/06/2012].

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 1–29.

Emery, F. & Trist, E. (1960) Les Systèmes Socio-techniques. In: Seguin, F. & Chanlat, J., (Eds.) *L'analyse des Organizations*, 3^a Ed. Quebec: Gaetan Morin Editeur.

Eppel, E. (2008). *Better Connected Services for Kiwis: Achieving Outcomes by Joining Up. A Literature Review* [Em linha]. Disponível em: <http://www.victoria.ac.nz/sog/researchcentres/egovt/research-projects#Kiwi> [Acesso em: 15/08/2014].

Eppel, E., Gill, D., Lips, M. & Ryan, B. (2008). *Better Connected Services for Kiwis: A Discussion Document for Managers and Front-Line Staff on Joining Up the Horizontal and the Vertical* [Em linha]. Disponível em: <http://igps.victoria.ac.nz/events/completed-activities/joiningup/Connected%20Services%20ver%2010.pdf> [Acesso em: 15.8.2014].

Eppel, E., Matheson, A. & Walton, M. (2011). Applying Complexity Theory to New Zealand Public Policy: Principles for Practice. *Policy Quarterly* 7 (1), 48-55.

European Agency for Fundamental Rights (2014). *Fundamental Rights and Migration to the EU - Conference Conclusions* [Em linha]. Disponível em: http://fra.europa.eu/sites/default/files/frc-2014-conclusions_en_0.pdf [Acesso em: 28/12/2014].

Fenger, M., & Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beyond fragmentation and interconnectivity: Public Governance and the search for connective capacity*. Amsterdam: IOS Press.

Ferguson, D. (2009). *Research Briefing: Understanding Horizontal Governance* [Em linha]. Disponível em: http://centref-temp.palindromeservices.com/sites/default/files/CTD_ResearchBrief_Horizontal%20Governance_sept_2009.pdf [Acesso em: 13/05/2015].

Ferlie, E. et al (2011). Public Policy Networks and “Wicked Problems”: A Nascent Solution? *Public Administration* 89 (2), 307-324.

Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prospectiva e Planeamento* 17, 129-139.

Ferrão, J. (2013). Governança, Governo e Ordenamento do Território em contextos Metropolitanos. In: Ferreira, A. et al, (Eds.) *Metropolização do Espaço - Gestão Territorial e Relações Urbano-rurais*, Rio de Janeiro: Editora Consequência, pp. 255-282.

Ferreira, I. (2015). Governação, Participação e Desenvolvimento Local. *Sociologia* 30, 97-117.

Ferreira, J. M. C., Neves, J. & Caetano, A. (2011). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Escolar Editora.

Flynn, J., Buick, F., Blackman, D. & Halligan, J. (2011). You Will Win Some, You Will Lose Some: Experiments with Joined-up Government. *International Journal of Public Administration* 34, 244-254.

Fonseca, J. & Louro, T. (2015). Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. In: Marques, R. & Ferraz, D., (Eds.) *Governação Integrada e Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 135-146.

Fonseca, M., Goraci, M. et al (2007). *Mapa de Boas Práticas Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal*. Lisboa: Organização Internacional das Migrações / Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Francisco, D. (2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 77, 165-199.

Friedman, T. L. (2006). *O Mundo é Plano - Uma História Breve do Século XXI*, Edição Actualizada e Ampliada. Lisboa: Actual Editora.

Fromm, J. (2004). *The emergence of complexity* [Em linha]. Disponível em: <http://www.uni-kassel.de/upress/online/frei/978-3-89958-069-3.volltext.frei.pdf> [Acesso em: 05/02/2014].

Gajduschek, G. (2003). Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. *Administration & Society* 34 (6), 700-723.

Galhanas, C. (2009). *As Motivações dos Recursos Humanos nos Novos Modelos de Gestão da Administração Pública* [Em linha]. Disponível em: <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1757/1/TESE%20DE%20MESTRADO%20-%20CARLA%20GALHANAS%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf> [Acesso em: 13/06/2012].

Gamble, J. (2008). *A Developmental Evaluation Primer* [Em linha]. Disponível em: <http://www.mcconnellfoundation.ca/de/resources/publication/a-developmental-evaluation-primer> [Acesso em: 21/09/2014].

Gardner, B. (2011). *Comprehensive Community Initiatives: Promising Directions for “Wicked” Problems?* [Em linha]. Disponível em: emfnbc.info/sites/default/.../2011_0061_Gardner_e.pdf [Acesso em: 20.9.2014].

Garibay, M. & Cuyper, P. (2013). *The evaluation of integration policies across the OECD: A Review* [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_39905_886376558.pdf [Acesso em: 27/12/2014].

Geddes, A. & Niessen, J. (2005). *The European Civic Citizenship and Inclusion Index*, 1ª Ed. Bruxelas: British Council.

Geddes, L. (2010). *The Prolific and other Priority Offender programme: In search of collaborative public management* [Em linha], PhD Thesis, Nottingham Trent University. Disponível em: http://irep.ntu.ac.uk/R/?func=dbin-jump-full&object_id=214873 [Acesso em: 12/01/2014].

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Giddens, A. (1998). *As Consequências da Modernidade*, 4ª Ed. Oeiras: Celta Editores.

Giddens, A. (2001). *O Mundo na Era da Globalização*, 3ª Ed. Lisboa: Editorial Presença.

Giddens, A. (2002). *Sociologia*, 3ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Gillen, A. (2011). *Multi-agency Working with Children and Families: A Focus on Facilitators and using Activity Theory Principles to explore this Topic Area* [Em linha], PhD Thesis, Newcastle University. Disponível em: <https://theses.ncl.ac.uk/dspace/bitstream/10443/1271/1/Gillen%2c%20A%2011.pdf> [Acesso em: 12/01/2014].

Goldsmith, S. & Eggers, D. (2004). *Governing by Network*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Goldsmith, S. (2010). *The power of social innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Gomes, R., Deslades, S. F., Veiga, M. M., Bhering, C. & Santos, J. F. C. (2002). Por que as crianças são maltratadas?: Explicações para a prática de maus-tratos infantis na literatura. *Cadernos de Saúde Pública* 18 (3), 707-714.

Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78 (6), 1360-1380.

Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory* 1, 201-233.

Grant, V. (2008). *The Nature of Influence Exercised by Participants in Inter-Organisational Collaborations: A Four Dimensional Framework* [Em linha], PhD Thesis, University of Strathclyde. Disponível em:

http://oleg.lib.strath.ac.uk/R/?func=dbin-jump-full&object_id=21938 [Acesso em: 11/01/2014].

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, 1^a Ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Grilo, P. (2013). *A complexidade na intervenção com famílias socialmente vulneráveis: um estudo do caso CAFAP* [Em linha], Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24610> [Acesso em: 12/12/2014].

Grint, K. (2008). Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership. *Clinical Leader* 1 (2), 54-68.

Gruen, M. (2013). *Success Factors: How Three Communities Leveraged Collaboration to Improve Student Outcomes* [Em linha], Master Thesis, The Hubert H. Humphrey School of Public Affairs, The University of Minnesota. Disponível em: <http://conservancy.umn.edu/handle/11299/155286> [Acesso em: 06/12/2014].

Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4, 1-25.

Guerra, I. (2006). *Participação e Ação Coletiva – Interesses, Conflitos e Consensos*. Estoril: Principia Editora.

Halligan, J., Buick, F. & O'Flynn, J. (2011). Experiments with Joined-Up, Horizontal and Whole-Of-Government in Anglophone Countries. In: Massey, A. (Eds.) *International Handbook on Civil Services Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 74-100.

Halligan, J., Buick, F. & O'Flynn, J. (2012). Experiments With Joined-Up, Horizontal and Whole-of-Government in Anglophone Countries. In: Massey, A., (Eds.) *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 74-100.

Hartzog, P. B. (2004). *21st Century Governance as a Complex Adaptive System* [Em linha]. Disponível em: https://www.academia.edu/210380/21st_Century_Governance_as_a_Complex_Adaptive_System [Acesso em: 13/06/2012].

Hartzog, P. B. (2005). *Panarchy: Governance in the Network Age* [Em linha], Master Thesis, University of Utah. Disponível em: https://www.academia.edu/210378/Panarchy_Governance_in_the_Network_Age [Acesso em 06/12/2014].

Hastings, S. E. (2008). *The Role of Teachers in Sure Start Local Programmes* [Em linha], PhD Thesis, University of Leicester. Disponível em: <http://21stcenturypublicservant.wordpress.com/2014/03/03/a-relational-state-needs-a-politics-of-recognition/> [Acesso em: 12/01/2014].

Hayden, C. & Jenkins, C. (2014). “Troubled Families” Programme in England: “wicked problems” and policy-based evidence. *Policy Studies* 35 (6), 631-649.

Haynes, P. (2015a). Integrated Governance – A Complex Systems Approach. In: Vários (Eds.) *Governação Integrada: A experiência internacional e desafios para Portugal*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 17-24.

Haynes, P. (2015b). *Managing Complexity in the Public Services*, 2ª Ed. London: Routledge.

Hayton, J. W. (2013). *Looking on the SUNEE side: An Analysis of Student Volunteering on a University Sports-based Outreach Project* [Em linha], PhD Thesis, University of Durham. Disponível em: <http://etheses.dur.ac.uk/7726/2/PhD.pdf?DDD34+> [Acesso em: 02/09/2015].

Head, B. & Alford, J. (2008). Wicked problems: The Implications for Public Management [Em linha], in *International Research Society for Public Management 12th Annual Conference*, Brisbane. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228645090_Wicked_Problems_The_Implications_for_Public_Management [Acesso em: 25/10/2014].

Heifetz, R. A. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Hennart, J. F. (2008). Transaction Costs Perspectives on Inter-Organizational Relations. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., Smith, R. P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-organizational relations*, Oxford: Oxford University Press, 339-365.

Holland, J. H. (1992). Complex Adaptive Systems. *Daedalus* 121, 17-30.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.

Hood, C. (2005). The Idea of Joined-up Government: A Historical Perspective. In: Bogdanor, V., (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 19-42.

Hopkins, M., Couture, C. & Moore, E. (2001). *Do Heróico ao Cotidiano: Lições Aprendidas na Condução de Projetos Horizontais*. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/635> [Acesso em: 10/02/2014].

Horta, A. P. & Oliveira, M. P. (2014). *Integration Policies – Portugal Country Report* [Em linha]. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32659> [Acesso em: 28/12/2014].

Huddleston, T., Niessen, J., Chaoimh, N. E. & White, E. (2011). *MIPEX - Migrant Integration Policy - Index III Portugal*. Bruxelas: British Council / Migration Policy Group.

Hurley, T. (2011). *Collaborative Leadership - Engaging collective intelligence to achieve results across organizational boundaries* [Em linha]. Disponível em: <http://one2grow.net/wp-content/uploads/2015/08/OL-Collaborative-Leadership.pdf> [Acesso em: 10/12/2015].

Huxham, C. & Vangen, S. (2004). Doing Things Collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia? *Organizational Dynamics* 33 (2), 190-201.

Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate - The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.

Huynh-Quan-Suu, C. (2001). *Étymologie du terme "gouvernance"* [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf [Acesso em: 16/08/2016].

International Organization for Migration (2006). *Evaluation of National Immigrant Support Centres - Portugal* [Em linha]. Disponível em: http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=71&tmpl=component&format=raw&Itemid=61&lang=en [Acesso em: 20/12/2014].

International Organization for Migration (2008). *Avaliação dos Serviços de Apoio ao Imigrante - ACIDI* [Em linha]. Disponível em: http://www.acm.gov.pt/documents/10181/41638/Relatorio+Avaliacao+2007_2008+%28OIM%29.pdf/f6df94d8-0440-454a-b825-624ff7d048c9 [Acesso em: 20/12/2014].

International Organization for Migration (2010a). *Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante - Avaliação de Acompanhamento* [Em linha]. Disponível em: http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4cdc2b612e36c/live/Relat%C3%B3rio+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Organiza%C3%A7%C3%A3o+Internacional+das+Migra%C3%A7%C3%B5es+%28OIM%29+a+servi%C3%A7os+de+apoio+ao+imigrante+2009%2F2010 [Acesso em: 20/12/2014].

International Organization for Migration (2010b). *World Migration Report 2010 - The Future of Migration: Bulding Capacities for Change* [Em linha]. Disponível em: publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf [Acesso em: 20/12/2014].

Jackson, P. M. & Stainsby, L. (2000). Managing Public Sector Networked Organizations. *Public Money and Management* 20 (1), 11-16.

Johnson, C. L. (2004). *A Comparative Study of “Joined-Up” Working in Three Regeneration Programme Case Studies* [Em linha], PhD Thesis, Aston University. Disponível em: http://eprints.aston.ac.uk/10776/1/Johnson_CL_2004.pdf [Acesso em: 26/08/2014].

Judt, T. (2010). *Um tratado sobre os nossos descontentamentos*. Lisboa: Edições 70.

Karré, P. M., Alford, J., Steen, M. & Twist, M. (2012). Whole of Government in Theory and Practice: An Exploratory Account of How Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. In: Fenger, M. & Bekkers, V., (Eds.) *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*, Amsterdam: IOS Press, pp. 97-113.

Karré, P. M., van der Steen, M. A. & van Twist, M. J. W. (2013). Joined-up Government in the Netherlands. Experiences with Programme Ministries. *International Journal of Public Administration* 36 (1), 63-73.

Katz D. & Kahn R. L. (1978). *The Social Psychology of Organizations*, 2^a Ed. Chichester: John Wiley & Sons.

Kaufmann, D. (2005). *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Washington D.C.: The World Bank.

Keast, R. (2011). Joined-up governance in Australia: How the past can inform the future. *International Journal of Public Administration* 34, 221-231.

Kenis, P. & Oellemans, L. (2008). The Social Network Perspective - Understanding the Struture of Cooperation. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 289-312.

Kennedy, C. (1993). *Toutes les Théories du Management*. Paris: Maxima.

Kettl, D. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review* 66 (s1), 10-19.

Kickert, W., Klijn, E. & Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.

Klijn, E. (2008). Policy and Implementation Networks - Managing Complex Interactions. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 118-146.

Knapp, J. C. & Carter., J. (2007). *For the Common Good: The Ethics of Leadership in the 21st Century*. Westport, Connecticut: Praeger.

Kovács, I. (1985). Economia e Sociologia na Era da Incerteza: Do Conflito à Cooperação. *Estudos de Economia* 5 (4), 441-451.

Kovács, I. (2006). Novas Formas de Organização do Trabalho e Autonomia no Trabalho. *Sociologia, Problemas e Práticas* (52), 41-65.

Kreuter, M. W., Rosa, C., Howze, E. & Baldwin, G. (2004). Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion. *Health Education & Behavior* 31 (4), 441-454.

Kunz, W. & Rittel, H. (1970). *Issues as Elements of Information Systems* [Em linha].

Disponível em:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.1741&rep=rep1&type=pdf> [Acesso em: 13/06/2012].

Lane, J. (2000). *The Public Sector - Concepts, Models and Approaches*, 3ª Ed. London: Sage Publications.

Lawrence, E. L., Heinrich, C. J. & Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Lawrence, T., Phillips, N. & Hardy, C. (1999). Watching Whale Watching: Exploring the Discursive Foundations of Collaborative Relationships. *The Journal of Applied Behavioral Science* 35 (4), 479-502.

Leon-Guerrero, A. (2005). *Social Problems – Community, Policy and Social Action*. London: Sage Publications.

Leutz, W. N. (1999). Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom. *Milbank Quarterly* 77 (1), 77-110.

Lever, J. (2008). *Governance, Partnerships, and the Mainstreaming of Community Safety* [Em linha], PhD Thesis, University of the West of England, Bristol. Disponível em:

<http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=7&uin=uk.bl.ethos.486377> [Acesso em: 11/01/2014].

Linden, R. (2010). *Leading Across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Ling, T. (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration* 80 (4), 615-642.

Lips, A., O'Neill, R. & Eppel, E. (2011). Cross-agency collaboration in New Zealand: An empirical study of information sharing practices, enablers and barriers in managing for shared social outcomes. *International Journal of Public Administration* 34, 255-266.

Lomi, A., Negro, G. & Fonti, F. (2008). Evolutionary Perspectives on Inter-Organizational Relations. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 313-338.

Lotia, N. & Hardy, C. (2008). Critical perspectives on collaboration. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 366-389.

LUSA Agência de Notícias, S.A. (2012). *Livro de Estilo* [Em linha]. Disponível em: <http://www.lusa.pt/lusamaterial/PDFs/LivroEstilo.pdf> [Acesso em 20/03/2015].

Macpherson, S. (2003). *Comparing Area Based and Thematic Social Inclusion Partnerships: A Focus on Young People* [Em linha], PhD Thesis, University of Glasgow.

Disponível em: <http://theses.gla.ac.uk/2087/> [Acesso em: 11/01/2014].

Madureira, C. & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão* 12 (2), 153-171.

Magalhães, T. (2004). *Maus Tratos em Crianças e Jovens*, 3ª Ed. Coimbra: Quarteto Editora.

Majumdar, D. (2006). Collaboration Among Government Agencies With Special Reference to New Zealand: A Literature Review. *Social Policy Journal of New Zealand* 27, 183-98.

Malheiros, J. M. & Esteves, A. (coord.) (2013). *Diagnóstico da Situação da População Imigrante em Portugal: Características, Problemas e Potencialidades*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Malheiros, J. M. & Fonseca M. L. (coord.) (2011). *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Mallouf, A. (2009). *Um Mundo Sem Regras*. Lisboa: Difel.

Manchester, J. (2007). *Factors Influencing Evaluation Scope of Coalitions on Formative to Summative Levels* [Em linha], PhD Thesis, Graduate School of The Ohio State University, Ohio. Disponível em: https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=osu1177688215&disposition=inline [Acesso em 06/12/2014].

Marques, R. & Ferraz, D. (2015). *Governação Integrada e Administração Pública*. Lisboa: INA Editora.

Marques, R. (2005). *Uma Mesa com Lugar para Todos*. Lisboa: Instituto P. António Vieira.

Marques, R. (2009). *Esperança em Movimento*. Porto: Porto Editora.

Marques, R. (coord.) et al (2014). *Problemas Complexos e Governação Integrada*. Lisboa: Fórum para a Governação Integrada.

Massey, A. (2011). *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar.

Mattessich, P., Murray-Close, M. & Monsey, B. R. (2008). *Collaboration – What makes it Work*, 2ª Ed. Minnesota: Fieldstone Alliance.

Mavroudi, E. & Nagel, C. (2016). *Global Migration: Patterns, Processes, and Politics*. London: Routledge.

McCombs, M. (2014). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, 2ª Ed. Cambridge: Polity Press.

McCulloch, W. (1945). A Hierarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets. *Bulletin of Mathematical Biophysics* 7, 89-93.

Mendes, F. R. (2005). *Conspiração Grisalha. Segurança Social, Competitividade e Gerações*. Oeiras: Celta Editora.

Mertens, D. M. (2003). Mixed Methods and the Politics of Human Research: The Transformative-Emancipatory Perspective. In: Tashakkori, A. & Teddlie, C., (Eds.) *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 135-164.

Merton, R. (1970). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. São Paulo: Mestre Jou.

Milgram, S. (1967). The Small-World Problem. *Psychology Today* 1 (1), 61-67.

Mintzberg, H. (2010). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 4ª Ed. Lisboa: Edições D. Quixote.

Misoczky, M. A. (2003). Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: Algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social. *Cadernos EBAPE.BR* 1 (1), 1-17.

Moniz, M. (2012). *Eficácia Percecionada e Resultados de Parcerias Comunitárias* [Em linha], Tese de doutoramento, ISPA-Instituto Universitário. Disponível em: <https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:repositorio.ispa.pt:10400.12/1769> [Acesso em: 11/01/2014].

Moreira, J. M. & Alves, A. A. (2010). *Gestão pública e teoria das burocracias: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*. Lisboa: INA Editora.

Morin, E. & Le Moigne, J. L. (2009). *Inteligência da Complexidade – Epistemologia e Pragmática*. Lisboa: Instituto Piaget.

Morin, E. (2008). *Introdução ao Pensamento Complexo*, 5ª Ed. Lisboa: Instituto Piaget.

Mulgan, G. (2005). Joined-up Government: Past, Present and Future. In: Bogdanor, V. (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 175-187.

Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy – Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.

Müller-Seitz, G. (2012). Leadership in Interorganizational Networks: A Literature Review and Suggestions for Future Research. *International Journal of Management Reviews* 14 (4), 428–443.

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. & Petesch, P. (2000). *Voices of the Poor: Crying Outfor Change*. New York: Oxford University Press.

National Audit Office (2001). *Joining Up to improve Public Services*. London: The Stationery Office.

Neves, A. (2010). *Governação Pública em Rede - Uma Aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo.

Niessen, J. & Schibel, Y. (2004). *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*. Brussels: European Commission (Directorate-General for Justice, Freedom and Security).

Nolan, A. & Nuttall, J. (2013). Integrated Children's Services: Re-Thinking Research, Policy and Practice. *Early Years* 33 (4), 337-340.

Núcleo Executivo CLAS Amadora (2014). *Diagnóstico Social Amadora 2014* [Em linha]. Disponível em: http://www.cm-amadora.pt/images/artigos/solidaria/rede_social/instrumentos_planeamento/pdf/diagnostico_social_2014.pdf [Acesso em: 26/03/2016].

Nugent, S. L. (2011). *Building and leading a culture of collaboration: An analysis of the influence of a company's social networking tools on employee collaboration* [Em linha], PhD Thesis, Graduate School of Education and Psychology, Pepperdine University, California. Disponível em: <http://gradworks.umi.com/34/87/3487840.html> [Acesso em: 06/12/2014].

Nurse, A. (2012). *Delivering Effective Public Services: The Case of Local Area Agreements* [Em linha], PhD Thesis, University of Liverpool. Disponível em: <http://repository.liv.ac.uk/7913/> [Acesso em: 26/08/2014].

O'Leary, R. & Bingham, L. B. (2003). *The promise and performance of environmental conflict resolution*. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Oliveira, C. R. & Gomes, N. (2014). *Monitorizar a Integração de Imigrantes em Portugal* [Em linha]. Disponível em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179573/RelatorioDecenalImigracaoNumeros2014web.pdf/d4aaef2b-2e21-4475-9202-70a25433a81b> [Acesso em: 27/12/2014].

Oliveira, C., Abranches, M. & Healy, C. (2009). *Manual sobre como implementar um One-stop-shop para a integração dos imigrantes* [Em linha]. Disponível em: www.oss.inti.acidi.gov.pt [Acesso em: 20/05/2013].

Oliver, B. (2007). *Connected Identities: Professional Identity in Transition* [Em linha], PhD Thesis, University of the West of England. Disponível em: <http://etheses.whiterose.ac.uk/206/> [Acesso em: 12/01/2014].

Olsen, J. (2005). Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1), 1-24.

ONU (1989). *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança* [Em linha]. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf> [Acesso em: 14/01/2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Applications of Complexity Science for Public Policy: New Tools for Finding Unanticipated Consequences and Unrealized Opportunities* [Em linha]. Disponível em: <https://www.oecd.org/science/sci-tech/43891980.pdf> [Acesso em 13/06/2012]].

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review* 16 (4), 349-356.

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London & New York: Routledge.

OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe & IOM - International Organization for Migration (2010). *Training Modules on Labour Migration Management - Trainer's Manual* [Em linha]. Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/brochures_and_info_sheets/Training-Module.pdf [Acesso em: 27/12/2014].

Overeem P. & Tholen, B. (2011). After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration. *Administration & Society* 43 (7), 722-748.

Page, E. (2005). Joined-up Government and the Civil Service. In: Bogdanor, V. (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 139-155.

Palmberg, K. (2009). *Complex Adaptive Systems: Properties and Approaches*. Luleå: Luleå Tekniska Universitet.

Paquet, G. (1989). Multiculturalism as National Policy. *Journal of Cultural Economics* 13 (1), 17-34.

Parker, S. & Gallagher, N. (2007). *The Collaborative State – How Working Together Can Transform Public Services*. London: DEMOS.

Parsons, T. (1951). *Social System*. London: Routledge.

Patton, M. Q. (2011). *Developmental Evaluation – Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: The Guilford Press.

Peixoto, J. (2008). Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: Investigação e Tendências. *Revista Migrações - Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho* 2, 19-46.

Peixoto, J. (coord.), Marçalo, C. & Tolentino, N. (2011). *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Penninx, R. (2009). *Evaluation of the One-Stop-Shop Project*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Perrault, E. (2008). *Community-University Interorganizational Collaboration: A Case Study of the Important Factors for Success* [Em linha], PhD Thesis, Faculty of Social Work, University of Calgary. Disponível em: <http://sunzi.lib.hku.hk/ER/detail/hkul/4471169> [Acesso em: 06/12/2014].

Pessali, H. (1999). *Teoria dos Custos de Transação: Híbridismo Teórico? Uma Apresentação aos Principais Conceitos e Literatura Crítica* [Em linha]. Disponível em: https://www.academia.edu/4350913/TEORIA_DOS_CUSTOS_DE_TRANSA%C3%87%C3%83O_HIBRIDISMO_TE%C3%93RICO_UMA_APRESENTA%C3%87%C3%83O_AOS_PRINCIPAIS_CONCEITOS_E_%C3%80_LITERATURA_CR%C3%8DTICA [Acesso em: 12/04/2014].

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. New York: Harper and Row.

Pinto, T., Guerra, I., Martins, M. & Almeida, S. (2010). *À Tona de Água: Necessidades em Portugal – Tradições e Tendências Emergentes*. Lisboa: Tinta da China.

Pires, A. & Miyazaki, M. (2005). *Maus-Tratos Contra Crianças e Adolescentes: Revisão da Literatura para Profissionais da Saúde* [Em linha]. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2733.pdf> [Acesso em: 02/12/2015].

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and Neo-weberian State*, 3ª Ed. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review* 1, 34-49.

Preskill, H. & Gopal, S. (2014). *Evaluating complexity: Propositions for improving Practice* [Em linha]. Disponível em: <http://www.fsg.org/publications/evaluating-complexity> [Acesso em: 15/05/2015].

Purdy, J. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review* 72 (3), 409-417.

Randma-Liiv, T. (2008). *New Public Management versus the Neo-weberian State in Central and Eastern Europe* [Em linha]. Disponível em: http://www.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf [Acesso em: 14/06/2012].

Rego, H. (2015). Complexidade, Intelligence e Governação. In: Marques, R. & Ferraz, D., (Eds.) *Governação Integrada e Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 29-36.

Reichersdorfer, J. (2011). The Changing Institutionalisation of Integration Policy in Germany. In EON-Ruhrigas Scholarship Conference *The Changing Organisation of the Welfare State - Between Efficiency and Accountability*, University of Potsdam.

Reis, I. (2013). Governança e Regulação da Educação – Perspetivas e Conceitos. *Educação, Sociedade & Culturas* 39, 101-108.

Rhodes, M. & MacKechnie, G. (2003). Understanding Public Service Systems: Is there a Role for Complex Adaptive Systems Theory? *Emergence* 5 (4), 57-85.

Rhodes, R. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly* 65 (2), 138-151.

Rinaudo, C. (1995). *Qu'est-ce qu'un probleme social? Les apports theoriques de la sociologie anglo-saxonne* [Em linha]. Disponível em: <https://urmis.revues.org/447> [Acesso em: 19/07/2015].

Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155-169.

Robbins, S. (1990). *Organization Theory - Structure, Design and Applications*. New Jersey: Prentice-Hall.

Roberts, N. (2014). Lições Aprendidas na Área dos Problemas Complexos. In: Vários (Eds.) *Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas. Atas da Conferência Internacional 11-12 Julho 2014*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 28-39.

Roberts, N. C. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review* 1 (1), 1-19.

Roberts, N. C. (2001). Coping with Wicked Problems. In: Jones, L., Guthrie, J. & Steane, P., (Eds.) *International Public Management Reform: Lessons From Experience*, London: Elsevier.

Roberts, N. C. (2010). Spanning “Bleeding” Boundaries: Humanitarianism, NGOs, and the Civilian-Military Nexus in the Post–Cold War Era. *Public Administration Review* 70 (2), 212-222.

Rodrigues, M. (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal* [Em linha], Tese de Doutoramento,

Escola de Economia e Gestão - Universidade do Minho. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/9879> [Acesso em: 11/01/2014].

Rogers, D. & Whetten, D. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Rogers-Bell, C. (2009). *Government Department Core Business - Managing the Impact of Potential Conflicts on Regional Development Projects and Programs* [Em linha], PhD Thesis, Southern Cross University, Lismore. Disponível em: <http://epubs.scu.edu.au/theses/102/> [Acesso em: 11/01/2014].

Rosa, H. & Scheuerman, W. E. (2009). *High-speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Rosário, E., Santos, T. & Lima, S. (2011). *Discursos do Racismo em Portugal: Essencialismo e Inferiorização nas Trocas Coloquiais sobre Categorias Minoritárias*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Rubin, H. (2009). *Collaborative Leadership: Developing Effective Partnerships for Communities and Schools*, 2ª Ed. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Samier, E. (2005). Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities. *Halduskultuur* 6, 60-94.

Sandfort, J. & Milward, H. (2008). Collaborative Service in the Public Sector. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P. S., (2008) *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 147-174.

Sanson, A., Havighurst, S. & Zubrick, S. (2011). The Science of Prevention for Children and Youth. *Australian Review of Public Affairs* 10 (1), 79-93.

Santos, J. R. (1999). A propósito das noções de “problema social” e “problema sociológico”. In: Vários (Eds.) *Homenagem ao Professor Augusto da Silva*, Évora: Universidade de Évora, Departamento de Sociologia (CIDEHUS), pp. 417-441.

Sardiwal, S. (2011). *Integrating Health and Social Care Provision Via Systems Thinking: A Case Study Analysis* [Em linha], PhD Thesis, London South Bank University. Disponível em: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.635912> [Acesso em: 11/01/2014].

Sá-Silva, J. R., Domingos de Almeida, C. & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa Documental: Pistas Teóricas e Metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais* 1 (1), 1-15.

Scholten, P. & Van Nispen, F. (2008). Building bridges across frames? A meta-evaluation of Dutch integration policy. *Journal of Public Policy* 28, 181-205.

Schulman, S. (2010). *Better Together? A Comparative Study of Joined-Up Practice and Youth in England and New Zealand* [Em linha], PhD Thesis, Oxford University, Oxford. Disponível em: <http://cdn1.inwithforward.com/documents/Better-Together-Sarah-Schulman-PhD-thesis.pdf?mtime=20140922180539> [Acesso em: 14/05/2013].

Scott, D. S. (2004). *Joined-Up Working?: Professionals' Perceptions of Interagency/Interprofessional Working and Support for Children* [Em linha], PhD Thesis, University of East London. Disponível em: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=25&uin=uk.bl.ethos.532559> [Acesso em: 12/01/2014].

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2011* [Em linha]. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf [Acesso em: 15/05/2014].

Shaw, D. (2006). *A Tale of Two Health Care Collaborations: A Case Study of Process and Change* [Em linha], PhD Thesis, The Faculty of Heller School for Social Policy and Management, Brandeis University, Massachusetts. Disponível em: <http://kauaihwa.org/docs/public/Final-2.pdf> [Acesso em: 06/12/2014].

Signoretta, M. & Craglia, M. (2002). Joined-Up in Practice: A Case-Study of Children's Needs in Sheffield. *Local Government Studies* 28 (1), 59-76.

Silva, M. (1967a). Reflexão sobre o Conceito de Problema Social – I. *Análise Social* V (17), 5-22.

Silva, M. (1967b). Reflexão sobre o Conceito de Problema Social – II. *Análise Social* V (18), 207-230.

Silva, M. (1973). Análise Sistémica, Modelização Social e Planificação. *Análise Social* X (38), 229-268.

Skinns, L. (2005). *Cops, Councils and Crime and Disorder: A Critical Review of Three Community Safety Partnerships* [Em linha], PhD Thesis, University of Cambridge. Disponível em: <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/226720> [Acesso em: 11/01/2014].

Snell, J. (2002). Joined-up Government Prerequisite for Success of Children's Initiatives. *Community Care* 1437, 16.

Spåanning, A. (2009). *Towards Institutional Stabilization and Development? A Study of Inter-Organizational Cooperation in the Tajik Cotton Industry* [Em linha], PhD Thesis, Karlstad University, Karlstad. Disponível em: <http://dspace.mah.se/handle/2043/11722> [Acesso em: 06/12/2014].

Spector, M. & Kituse, J. (2000). *Constructing Social Problems*. London: Transaction Publishers.

Stake, R. E. (1994). Case Studies. In: Denzin, N. & Lincoln, Y., (Eds.) *Handbook of qualitative research*, Newsbury Park: Sage, pp. 236-247.

Stewart, J. L. (2006). *Evidence Based Strategies to Enable Health Promoting Housing and Communities in the Private Sector* [Em linha], PhD Thesis, University of Greenwich. Disponível em: http://gala.gre.ac.uk/6310/1/Jill_Louise_Stewart_2006.pdf [Acesso em: 11/01/2014].

Stoker, G. (2004). *Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. London: Economic and Social Research Council.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries – Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Macmillan.

Szirom, T., Hyde, J., Lasater, Z. & Moore, C. (2002). *Working together – Integrated Governance* [Em linha]. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan007118.pdf> [Acesso em: 16/08/2014].

Talbot, C. (2011). Introduction: Reviewing Experiences from Joined-up Government (JUG) Initiatives. *International Journal of Public Administration* 34 (4), 199-200.

Taplin, D. H. & Clark, H. (2012). *Theory of Change Basics: A Primer on Theory of Change* [Em linha]. Disponível em: http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/ToCBasics.pdf [Acesso em: 24/05/2015].

Thio, A. & Taylor, J. D. (2012). *Social Problems*. Sudbury, MA: Jones & Bartlett Learning.

Thompson, G., Frances, J., Levačić, R. & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.

Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.

Toffler, A. (1990). *A Terceira Vaga*. Lisboa: Livros do Brasil.

Tomás, M. (2012). *Virtualidades e Fragilidades das Políticas de Integração de Imigrantes: A Realidade do Município do Seixal* [Em linha], Tese de Doutoramento, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/6185> [Acesso em: 11/01/2014].

Torres, A. (coord.), Pegado, E., Hilário, A. P., Cruz, R., Penha, A. R., Freitas, A., Sousa, I. & Sarmiento, S. (2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: Relatório Final* [Em linha]. Disponível em: <http://www.cnpcjr.pt/CIES-ISCTE-Avalia%C3%A7%C3%A3o%20CPCJ-Relat%C3%B3rio%20Final.pdf> [Acesso em: 26/04/2014].

United Nations Development Programme (2009). *Human Development - Report 2009 Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* [Em linha]. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf [Acesso em 13/06/2012].

Vandenbroeck, P. (2014). Para além do “Plano”: Trabalhar com Problemas Complexos – Tropeçando numa nova era. In: Vários (Eds.) *Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas. Atas da Conferência Internacional 11-12 Julho 2014*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 41-53.

Vangen, S. & Huxham, C. (2003). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management* 14, S61-S76.

Vangen, S. & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In: Osborne, S., (Eds.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 163-184.

Vangen, S. & Huxham, C. (2013). Building and Using the Theory of Collaborative Advantage. In: Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R., (Eds.) *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*, New York: Taylor and Francis, pp. 51-67.

Varela, F., Maturana, H. & Uribe, R. (1974). Autopoiesis: The Organization of Living Systems, its Characterization and a Model. *Biosystems* 5, 187-196.

Veiga, L. & Bronzo, C. (2014). Estratégias Intersetoriais de Gestão Municipal de Serviços de Proteção Social: A Experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública* 48 (3), 595-620.

Vickerman, P. B. (2004). *The Training of Physical Education Teachers for the Inclusion of Children with Special Educational Needs* [Em linha], PhD Thesis, University of Leeds. Disponível em: http://etheses.whiterose.ac.uk/389/1/uk_bl_ethos_403039.pdf [Acesso em: 11/01/2014].

Vilelas, J. (2009). *Investigação: O Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

Waddock, S. & Walsh, M. (1999). Paradigm Shift: Toward a Community-University Community of Practice. *International Journal of Organizational Analysis* 7 (3), 244-264.

Wanna, J. (2008). Collaborative Government: Meanings, Dimensions, Drivers and Outcomes. In: O'Flynn, J. & Wanna, J., (Eds.) *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia*, Canberra: ANU ePress, pp. 3-12.

Warmington, P., Daniels, H., Edwards, A., Brown, S., Leadbetter, J., Martin, D. & Middleton, D. (2004). *Interagency Collaboration: A Review of the Literature* [Em linha]. Disponível em: http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf [Acesso em: 08/12/2014].

Watts, M. (2009). *A Systemic Approach to Collaborative Implementation Network Structures: Implementation of Cultural Tourism Products in an English Seaside Context* [Em linha], PhD Thesis, University of Hull. Disponível em: <https://hydra.hull.ac.uk/assets/hull:2579a/content> [Acesso em: 11/01/2014].

Weber, M. (1978 [1922]). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Williams, B. & van't Hof, S. (2014). *Wicked Solutions - A Systems Approach to Complex Problems* [Em linha]. Disponível em: www.gumroad.com/l/wicked [Acesso em: 20/08/2014].

Williams, P. & Sullivan, H. (2007). *Working In Collaboration: Learning from Theory and Practice* [Em linha]. Disponível em: <http://www.wales.nhs.uk/sitesplus/documents/829/Working%20in%20Collaboration%20-%20Learning%20from%20Theory%20and%20Practice.PDF> [Acesso em: 20/08/2014].

Williams, P. (2012). *Collaboration in Public Policy and Practice – Perspectives on boundary spanners*. Bristol: The Policy Press.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

Wilson, A. & Charlton, K. (1997). *Making Partnerships Work: A Practical Guide for Public, Private, Voluntary and Community Sectors*. New York: The Joseph Rowtree Foundation.

Wilson, R. G. (2012). *Joined-Up or Joining-Up the Joining-Up?: Integration and Overintegration in Health and Social Care* [Em linha], PhD Thesis, University of Newcastle. Disponível em: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.606816> [Acesso em: 11/01/2014].

World Economic Forum (2011). *Global Risks 2011* [Em linha]. Disponível em: <http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global-risks-2011.pdf> [Acesso em: 29/11/2012].

World Health Organization (2010). *Adelaide Statement in Health in all policies* [Em linha]. Disponível em: http://www.who.int/social_determinants/hiap_statement_who_sa_final.pdf [Acesso em: 13/06/2012].

Yakavets, N. (2011) *Leadership in Extended Schools: Working in an Inter-Agency Collaborative Context* [Em linha], PhD Thesis, Open University. Disponível em: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=7&uin=uk.bl.ethos.542447> [Acesso em: 11/01/2014].

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research Design and Methods*. London: Sage.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Decreto-Lei de 27 de maio (1911) do Ministério da Justiça, *Lei de Protecção da Infância*.

Diário do Governo, N.º 137, 1316-1331.

Decreto-Lei n.º 189/91 de 17 de maio (1991) do Ministério da Justiça, *Regulação da criação, competência e funcionamento das comissões de protecção dos menores*. Diário da República 1.ª série A, N.º 22, 142.

Decreto-Lei n.º 3-A/96 de 26 de janeiro (1996) da Presidência do Conselho de Ministros, *Instituição do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas*. Diário da República 1.ª série A, N.º 22, 142.

Decreto-Lei n.º 244/98 de 8 de agosto (1998) do Ministério da Administração Interna, *Entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*. Diário da República 1.ª série A, N.º 182, 3832-3850.

Decreto-Lei n.º 4/2001 de 10 de janeiro (2001) do Ministério da Administração Interna, *Condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*. Diário da República 1.ª série A, N.º 8, 99-127.

Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de novembro (2002) da Presidência do Conselho de Ministros, *Criação na dependência da Presidência do Conselho de Ministros do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas*. Diário da República 1.ª série A, N.º 270, 7328-7331.

Decreto-Lei n.º 27/2005 de 4 de fevereiro (2005) da Presidência do Conselho de Ministros, *Alteração ao Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro, que cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas*. Diário da República 1.ª série A, N.º 25, 874-879.

Decreto-Lei n.º 167/2007 de 3 de maio (2007) da Presidência do Conselho de Ministros, *Lei orgânica do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P (ACIDI, I.P.)*. Diário da República 1.ª série, N.º 85, 2950-2954.

Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de fevereiro (2014) da Presidência do Conselho de Ministros, *Lei orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.)*. Diário da República 1.ª série, N.º 41 (27-02-2014), 1656-1660.

Decreto-Lei n.º 159/2015 de 10 de agosto (2015) do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, *Criação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens*. Diário da República 1.ª série, N.º 154, 5695-5699.

Decreto Regulamentar n.º 84/2007 de 5 de novembro (2007) do Ministério da Administração Interna, *Regulamentação da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional*. Diário da República 1.ª série, N.º 212, 8008-8031.

Despacho n.º 31292/2008 de 5 de dezembro (2008) do Ministério da Saúde - Gabinete da Ministra, *Ações da Saúde para Crianças em Risco e o Sistema de Proteção à Infância, Intervenção da Saúde em Crianças com Maus Tratos*. Diário da República 2.ª série, N.º 236, 49207-49231.

Lei n.º 37/81 de 3 de outubro (1981) da Assembleia da República, Lei da Nacionalidade. Diário da República 1.ª série, N.º 228, 2648-2651.

Lei n.º 147/99 de 1 de setembro (1999) da Assembleia da República, *Lei de protecção de crianças e jovens em perigo*. Diário da República 1.ª série A, N.º 204, 6115-6132.

Lei n.º 22/2002 de 21 de agosto (2002) da Assembleia da República, *Autorização ao Governo para alterar o regime que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, previsto no Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto*. Diário da República 1.ª série A, N.º 192, 5904-5905.

Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro (2015) da Assembleia da República, *Segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*. Diário da República 1.ª série, N.º 175, 7198-7232.

Lei Orgânica n.º 2/2006 de 17 de abril (2006) da Assembleia da República, *Quarta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade)*. Diário da República 1.ª série A, N.º 75, 2776-2782.

Portaria n.º 116/97 de 20 de fevereiro (1997) do Ministério da Justiça. *Criação da Comissão de Protecção de Menores da Comarca da Amadora*. Diário da República 1.ª série B, N.º 43, 809.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de novembro (1997) da Presidência do Conselho de Ministros, *Desenvolvimento de um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco*. Diário da República 1.ª série B, N.º 254, 6015-6017.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 de 20 de janeiro (2003) da Presidência do Conselho de Ministros, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República 1.ª série B, N.º 16, 279-287.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 de 3 de maio (2007) da Presidência do Conselho de Ministros, *Plano de Integração dos Imigrantes*. Diário da República 1.ª série, N.º 85, 2964(2)-2964(23).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010 de 17 de setembro (2010) da Presidência do Conselho de Ministros, *II Plano para a Integração dos Imigrantes, 2010-2013*. Diário da República 1.ª série, N.º 182, 4097-4116.