

Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal

Conferência Internacional
15 e 16 de outubro de 2015

Atas da conferência

Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores



Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal

Conferência Internacional
15 e 16 de outubro de 2015

Atas da conferência

Uma iniciativa

Govint

Fórum para a Governação Integrada

Promotores

 FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

 Montepio
Valores que crescem contigo.

SANTA
CASA
Associação de Lisboa, for boas causas.



 GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO ADJUNTO
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 lisboa

 IPAV
Instituto de Apoio à Juventude

 BRAGA
MUNICÍPIO

Edição Forum para a Governação Integrada

Texto Vários

Design Gráfico Miguel Rocha

1ª edição maio de 2016

Depósito legal 409518/16

Pré-Impressão & Impressão Alves & Albuquerque

ISBN 978-972-99721-6-4

Secretariado Executivo do Forum para a Governação Integrada

Travessa das Pedras Negras n.º1 4.º andar 1100-404 Lisboa

www.forumgovernacaointegrada.pt

Índice

Nota de Abertura - Rui Marques	7	
 Conferência Internacional		
“Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal”	11	
Integrated governance: How? Where? For what? - Tom Christensen	13	
Integrated Governance: A Complex Systems Approach - Philip Haynes	17	
Integrated governance and public administration in The Netherlands - Philip Karré	25	
Making Collaboration Work: Lessons for Policy and Practice - Paul Williams	29	
 Relatórios dos Grupos de Trabalho do Fórum para a Governança Integrada		37
Territórios Vulneráveis - João Ferrão (coord.)	39	
Administração Pública - Mafalda Lopes dos Santos e David Ferraz (coords.)	65	
Crianças e Jovens em Risco e em Perigo - Joana Garcia da Fonseca (coord.)	75	
Desemprego Jovem - Vítor Moura Pinheiro (coord.)	89	
Desemprego de Longa Duração - Cristina Carita e Célia Pedro (coords.)	97	
Isolamento na Velhice - Mário Rui André (coord.)	129	
Pessoa Sem-Abrigo - Henrique Joaquim (coord.)	147	

Relatório do Grupo de Trabalho¹ Temático “Territórios Vulneráveis”

João Ferrão (coord.) (ICS-UL)

Enquadramento

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

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

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

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

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

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

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

Objetivos

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

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

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

Metodologia

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

Passo 1. Seminários de partida

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

Passo 2. Elaboração da versão 0 dos mapas cognitivos

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

Passo 3. Elaboração da versão 1 dos mapas cognitivos

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

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

Passo 4. Elaboração da versão 2 dos mapas cognitivos

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

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

Resultados

Advertências prévias

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

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

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

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

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

Territórios de Baixa Densidade (TBD)

1. Diagnóstico estratégico: os TBD como questão complexa

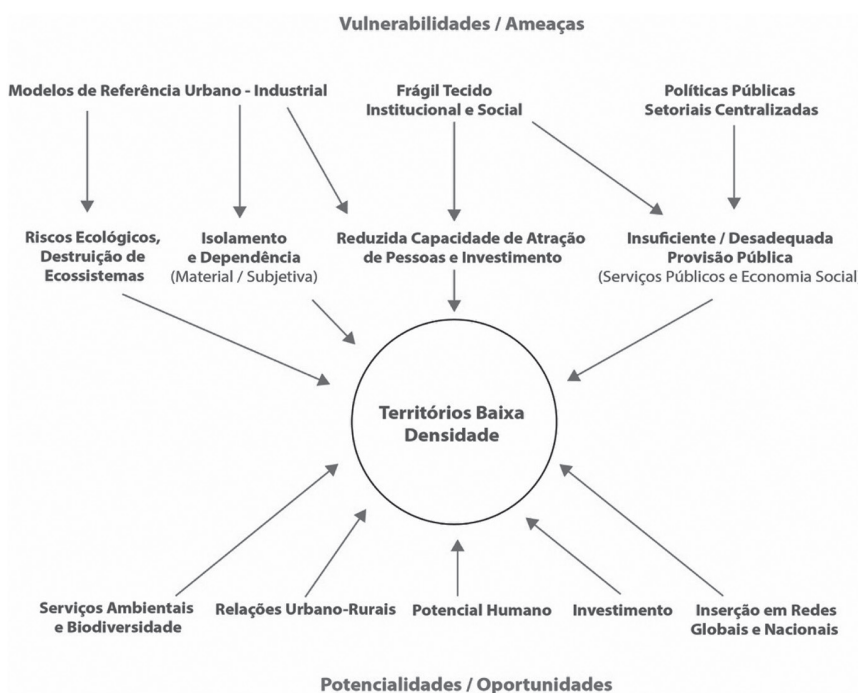
Na Figura 1 identificam-se os fatores que, de acordo com a metodologia colaborativa a que se recorreu, mais condicionam os processos de desenvolvimento em Territórios de Baixa Densidade (ver conceito explicitado na secção Enquadramento). Por uma questão de legibilidade, na parte superior da Figura mapearam-se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

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

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

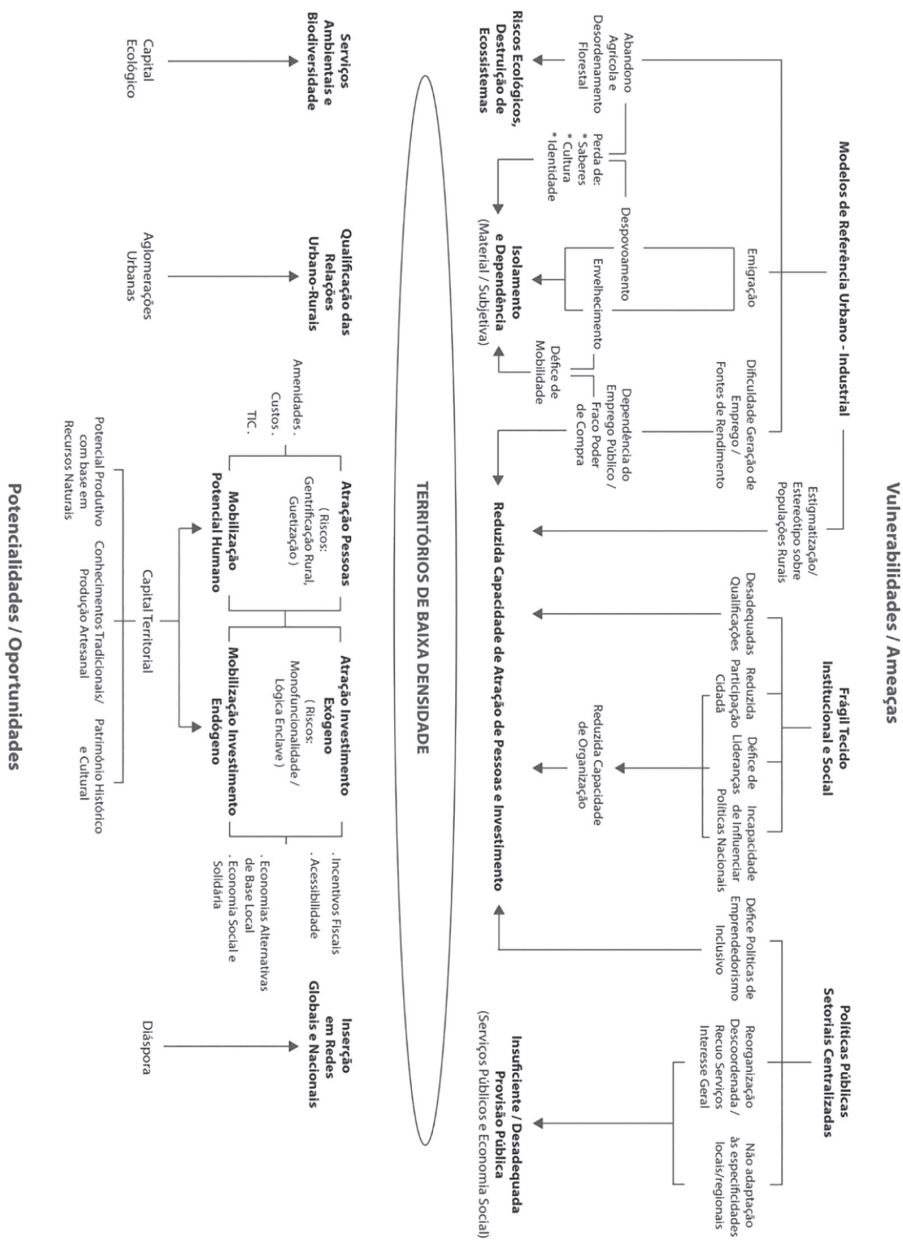
As potencialidades e oportunidades foram agregadas em cinco grandes conjuntos, umas relacionadas com características intrínsecas destes territórios (serviços ambientais e biodiversidade, recursos endógenos, etc.) e outras de natureza relacional, isto é, decorrentes da sua capacidade de atração e de estabelecer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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

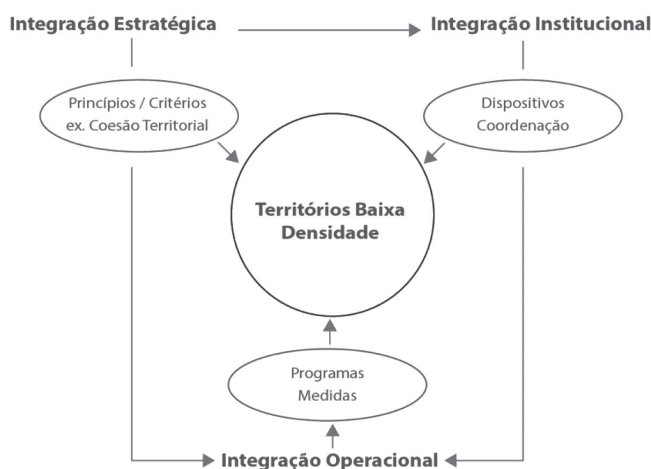
Os elementos mapeados na Figura 2 permitem identificar vários modelos de ação governativa, formas diferentes do Estado se fazer presente nestes territórios. O “Estado proprietário” emerge, por exemplo, como um ator com influência direta na problemática do desordenamento florestal. O “Estado legislador”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

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

2. Propostas de intervenção: o contributo da governação integrada

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

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

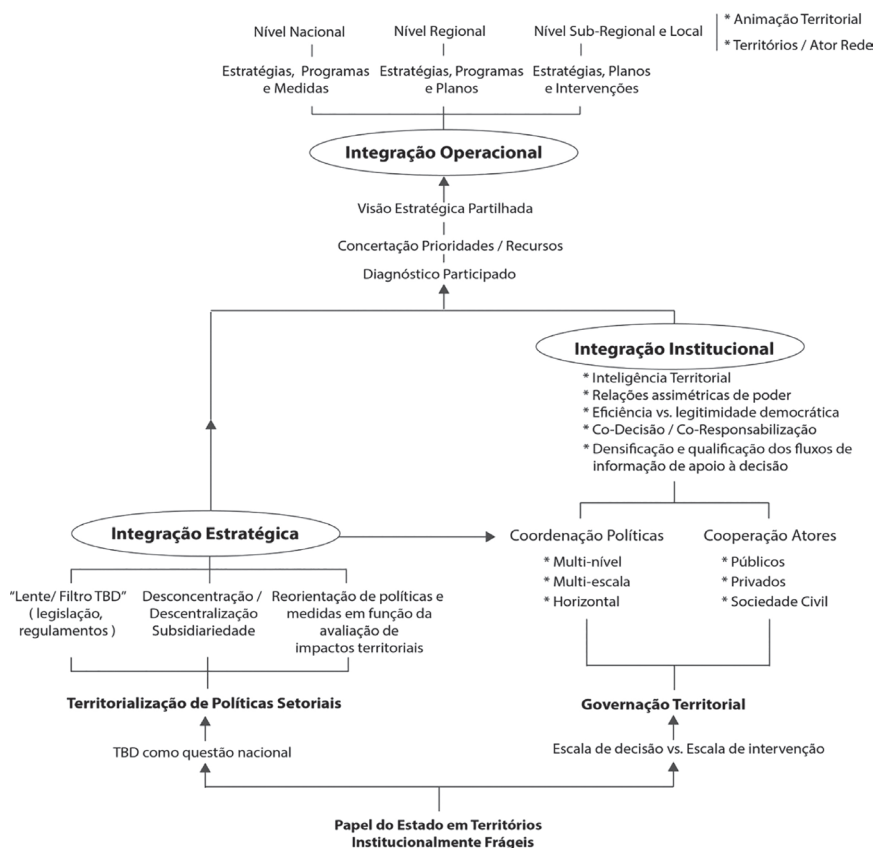


A Figura 3 pretende sintetizar as três vias através das quais as soluções de governança integrada poderão constituir uma resposta útil e eficiente para combater as vulnerabilidades / ameaças e, ao mesmo tempo, estimular as potencialidades / oportunidades em territórios de baixa densidade de acordo com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

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

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

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



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

As propostas apresentadas colocam-se a dois níveis estratégicos:

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

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

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

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

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

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

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

Iniciativa Comunitária LEADER

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

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

Três observações finais.

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

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

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

Bairros Prioritários (BP)

1. Diagnóstico estratégico: os Bairros Prioritários como questão complexa

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

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

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

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

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

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

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

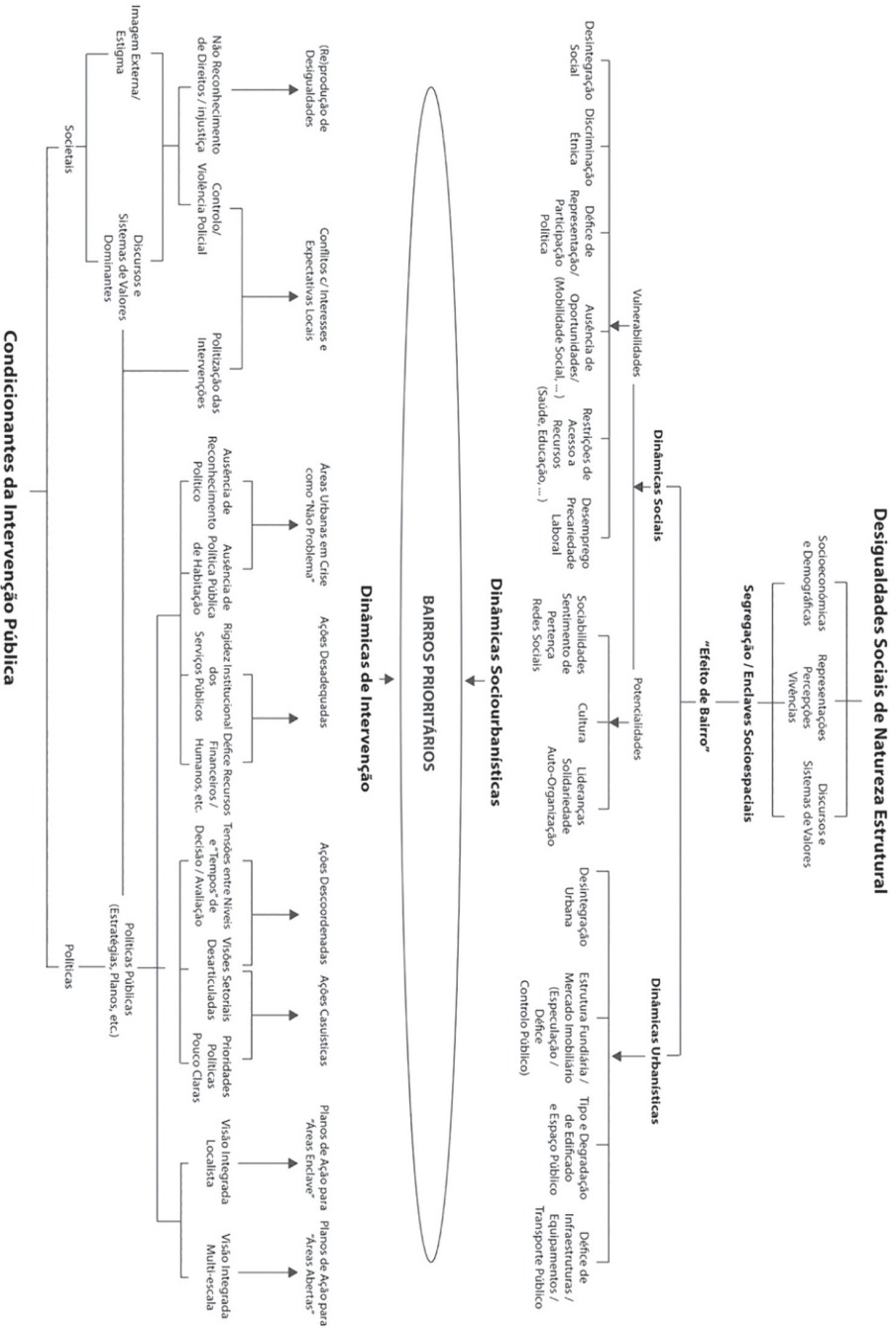
A Figura 5 sintetiza os elementos e as relações mais estruturantes da realidade Bairros Prioritários enquanto questão complexa. As dinâmicas de evolução deste tipo de bairros e das comunidades aí residentes são vistas, no essencial, como o resultado das relações entre, por um lado, as dinâmicas socio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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Propostas de intervenção: o contributo da governança integrada

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

Caixa 2. Exemplos de Governação Integrada em Bairros Prioritários

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

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

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

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

PROQUAL (1999-2006)

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

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

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

IBC (2006- 2011)

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

Parcerias para a Regeneração Urbana (2006-2010)

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

DLBC Urbano (2014-2020)

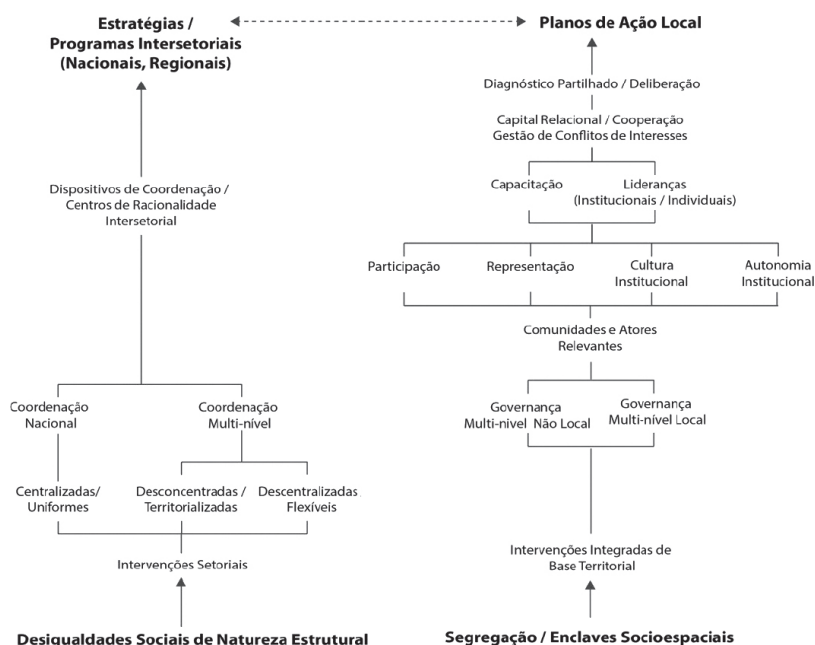
O Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) é uma abordagem integrada para o desenvolvimento territorial, apoiada por vários Programas Operacionais do Acordo de Parceria 2014-2020. O DLBC assenta na mobilização de parcerias locais entre os sectores público e privado (Grupos de Ação Local - GAL).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

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



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

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



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

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

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

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

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

Problemas sociais complexos e áreas urbanas em 'crise'

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Áreas urbanas em ‘crise’ e concentração espacial da pobreza

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

Integração territorial e intersectorial de políticas públicas

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

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

Novas formas de governança local e governança multinível

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

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

Problemas sociais complexos, resiliência e planeamento territorial

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

Discussão dos resultados e ilações para o futuro

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

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

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

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

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

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

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

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