

Valéria Barancelli

# A governação em rede em sistemas sociais complexos: um estudo de caso sobre o trabalho social com pessoas sem abrigo

Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo,  
apresentada à Faculdade de Economia e à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação  
da Universidade de Coimbra

Orientadora: Prof. Doutora Sílvia Ferreira

Junho de 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

VALÉRIA BARANCELLI

# A governação em rede em sistemas sociais complexos:

Um estudo de caso sobre o trabalho social com pessoas sem-abrigo

Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e  
Empreendedorismo, apresentada à Faculdade de Economia e à Faculdade  
de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra  
para obtenção do grau de Mestre

Orientadora: Prof. Doutora Sílvia Ferreira

Coimbra, 2016

À Alice

## **Agradecimentos**

A beleza da vida está na singularidade de cada encontro e cada encontro é tão improvável que o torna especial apenas por ter acontecido diante de um universo de possibilidades.

Eis o mistério da vida.

Sou grata

pela improbabilidade, beleza e mistério de cada encontro que carrega em si seu sentido e significado.

Sou grata

Luíz, Helena, Vinícius, Charlene, Gláucia e Lucas

por existirem para mim, pelo apoio e amor incondicional e por me fazerem sentir tão especial

Sou grata

Alissa, Paloma, Gisele e Alessandra

pela dedicação e amizade e por andarem junto comigo onde quer que eu esteja

Sou grata

Dra. Sílvia Ferreira

pela inspiração, parceria e cuidado na orientação deste trabalho e, sobretudo, por me apresentar à complexidade

Sou grata

Luiza, Inês e Sarah

a ousadia e a coragem promoveram este encontro, sua intensidade o torna eterno

Sou grata

Rede PISACC

pela confiança, solidariedade e dedicação que tornaram a realização deste estudo possível

Sou grata

Sylff Program e Tokyo Foundation

por viabilizarem a realização de um sonho

Gratidão

aos Mestres

por estar aqui, neste tempo

para entender o que me conecta a cada ser em cada encontro.

Este estudo foi financiado pelo Programa Sylff da Tokyo Foundation no âmbito do  
Protocolo estabelecido com a Universidade de Coimbra.

*Ex nihilo nihil fit*

Parmênides



## Resumo

A crescente complexidade da sociedade contemporânea fez emergir problemas sociais igualmente complexos e, com eles, a necessidade de respostas capazes de abarcar tamanha complexidade. Observamos, com isso, uma onda de mudanças na construção de políticas públicas que passaram a introduzir lógicas de integração. Neste contexto, a governação em rede toma um espaço proeminente no contexto Europeu como alternativa às práticas tradicionais de governação em que a hierarquia e a linearidade provaram ser incapazes de oferecer respostas satisfatórias. Estado e Terceiro Setor passam a trabalhar em parceria na produção e na governação do bem-estar social. Em Portugal, são expoentes dessa forma de governação, programas como a Rede Social, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e a Agenda 21 Local.

O Projeto de Intervenção Junto aos Sem-abrigo do Concelho de Coimbra (PISACC) emerge neste cenário como uma rede de governação que se constrói de baixo para cima, em torno do trabalho social com a população sem-abrigo. Ao considerar esta realidade, buscamos compreender como PISACC opera como potenciador nos processos de inclusão das pessoas sem-abrigo nos sistemas sociais através do estudo de como se articulam as decisões nos sistemas aos quais está acoplado.

Sob o olhar da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann e das teorias de governação em rede, considerando o interesse por aspectos interacionais nos sistemas sociais, privilegiámos o estudo de caso etnográfico, recorrendo a fontes diversificadas de informação, como observação participante, não-participante, *shadowing*, entrevistas semiestruturadas e análise documental.

A partir da análise dos dados, foi possível confirmar que o PISACC potencializa a inclusão das pessoas sem-abrigo nos sistemas sociais, processo que ocorre pela complexidade que lhe é inerente, pois congrega elementos e relações que as organizações atuando isoladamente não possuem, o que configura uma vantagem, traduzida em maior variedade requerida para atuar sobre a complexidade do fenómeno das pessoas sem-abrigo. No entanto, a rede não é capaz de superar as dinâmicas inerentes às relações entre as Organizações do Terceiro Setor (OTS), o sistema de cuidado e o sistema económico, que criam relações de interdependência entre as OTS financiadas pelo Estado e as pessoas sem-abrigo, promovendo a manutenção dos processos de exclusão social.



Palavras-chave: Complexidade; governação em rede; sistemas sociais; trabalho social; problemas sociais complexos; inclusão e exclusão.

## Abstract

The increasing complexity of the contemporary society led to the emergence of complex social problems and with that the need for solutions able to embrace such complexity. We note, therefore, a wave of change in the construction of public policies, that began to introduce integration dynamics. In this context, network governance takes a prominent space within Europe as an alternative to traditional government practices, wherein the hierarchy and linearity proved themselves unable to provide satisfactory answers. The State and the Third Sector, thus, begin working in partnership for the social welfare's production and governance. In Portugal, programs such the *Rede Social*, the *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens* (CPCJ) and the *Agenda 21 Local* are examples of this form of governance. The *Projeto de Intervenção Junto aos Sem-abrigo do Concelho de Coimbra* (PISACC) [Social Intervention Project for the Homeless in Coimbra District] emerges in this scenario as a governance network that is built from the bottom up delivering social work for the homeless population. Considering this reality, we seek to understand how PISACC operates as an enhancer for the inclusion processes of homeless people in social systems through the study of how decisions are articulated in the systems to which the PISACC is coupled. Under the gaze of Niklas Luhmann's Social Systems Theory and network governance theories, and having special regard to the interactional aspects in social systems, we choose an ethnographic methodological approach and used different sources of information such as participant observation, shadowing, semi structured interviews and document analysis. Based on the data analysis, it was possible to confirm that PISACC enhances the inclusion of homeless people in social systems, a process that occurs by the complexity inherent to it, because it brings together elements and relationships that organizations acting alone cannot bring. This sets up an advantage, translated into a greater reach in operating upon the complexity of the homelessness phenomenon. However, the network is not able to overcome the inherent dynamics in the relations between the Third Sector Organizations (OTS), the help system and the economic system, which create interdependencies between the OTS financed by the state and the homeless, promoting the maintenance of social exclusion processes.

Keywords: Complexity; network governance; social systems; social work; complex social problems; inclusion and exclusion.

## **Lista de siglas e abreviações**

CDSSC – Centro Distrital de Segurança Social de Coimbra  
CLDS – Contratos Locais de Solidariedade Social  
CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens  
ENIPSA – Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo  
Ethos – *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*  
FEANTSA – *Fédération Européenne d’Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri*  
GovInt – Fórum de Governação Integrada  
HUC – Hospitais da Universidade de Coimbra  
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social  
ISS – Instituto de Segurança Social  
NPISA – Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-abrigo  
PISACC – Projeto de Intervenção Junto aos Sem-abrigo do Concelho de Coimbra  
PLCP – Programa de Luta contra a Pobreza  
RSI – Rendimento Social de Inserção  
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
Sylff – *The Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund*

## **Lista de abreviações**

AT – Atendimentos Técnicos  
CT – Conselho Técnico  
DC – Diário de Campo  
E-P – Estado-Providência  
ET – Equipe (s) Técnica (s)  
GC – Gestor/a de Caso  
GN – Giro (s) Noturno (s)  
OTS – Organizações do Terceiro Setor  
TS – Terceiro Setor

## SUMÁRIO

Introdução.....	1
-----------------	---

### Parte I

CAPÍTULO I. GOVERNAÇÃO EM REDE NA ABORDAGEM DOS PROBLEMAS SOCIAIS COMPLEXOS.....	8
--	---

1.1 Os sem-abrigo e a exclusão social.....	8
--	---

1.1.1 A população sem-abrigo observada como um problema social complexo.....	10
--	----

1.2 Novas tendências nas políticas sociais: Sociedade Civil e Estado como parceiros na produção e governação do bem-estar social.....	11
---	----

1.2.1 Governação em rede.....	13
-------------------------------	----

1.3 Concepções teóricas de governação em rede.....	15
--	----

CAPÍTULO II. A COMPLEXIDADE.....	18
----------------------------------	----

2.1 Abordagens à complexidade.....	18
------------------------------------	----

2.2 Introdução ao pensamento de Niklas Luhmann.....	21
---	----

2.3 Tipos de sistemas na teoria luhmanniana.....	24
--	----

2.3.1 O indivíduo na teoria luhmanniana.....	25
--	----

2.3.2 Os sistemas sociais.....	26
--------------------------------	----

2.3.2.1 Sociedade e sistemas funcionais.....	27
--	----

2.3.2.2 Os sistemas de interação.....	28
---------------------------------------	----

2.3.2.3 Os sistemas organizacionais.....	29
--	----

2.3.3 Processos de Inclusão e exclusão nos sistemas sociais.....	30
--	----

2.4 Exclusão, trabalho social e sistemas sociais na perspectiva luhmanniana.....	32
--	----

2.4.1 Gestão da exclusão: o trabalho social na inclusão dos excluídos.....	33
--	----

2.4.2 <i>Help system</i> : um sistema funcional de ajuda social.....	34
--	----

### Parte II

CAPÍTULO III. MODELO DE ANÁLISE.....	36
--------------------------------------	----

3.1 Conceitos e teorias.....	36
------------------------------	----

3.1.1 Governação em Rede.....	37
3.1.2 Teoria dos Sistemas de Luhmann.....	37
3.1.3 Conceitos.....	38
3.2 Objetivos e hipótese.....	43
3.3 Metodologia.....	44
3.4 O caso.....	46
3.4.1 Critérios utilizados para a escolha do caso.....	46
3.4.2 O PISACC.....	47
3.4.3 A organização.....	48
3.5 Desenho da investigação, técnicas de recolha e análise.....	49

### Parte III

CAPÍTULO IV. PISACC: UMA REDE DE GOVERNAÇÃO.....	52
4.1. As seleções do PISACC: uma rede de governação que emerge.....	52
4.2 Os elementos que constituem o PISACC.....	60
4.2.1 As organizações.....	61
4.2.2 Os Programas.....	70
4.2.2.1 Protocolo de Cooperação do PISACC.....	70
4.2.2.2 Projeto de Intervenção junto dos Sem Abrigo no Concelho de Coimbra.....	71
4.2.2.3 Fundo de Emergência do PISACC.....	72
4.2.3 Premissas de decisão.....	75
4.2.4 Canais de comunicação.....	77
4.2.5 Os técnicos: <i>performance roles</i> .....	79
4.2.5.1 Coordenação.....	80
4.2.5.2 Representação das organizações no PISACC.....	81
4.2.5.3 O técnico como gestor de caso.....	81
4.2.6 <i>layman roles</i> : os sem-abrigo a partir das observações do PISACC.....	85
CAPÍTULO V – INTERAÇÕES E DECISÕES NO PISACC.....	94
5.1 As interações no PISACC.....	94
5.1.1 Intervenções diretas.....	94

5.1.1.1 Giros Noturnos.....	94
5.1.1.2 Atendimento técnico.....	97
5.1.2 Reuniões.....	98
5.1.2.1 Reuniões do Conselho Técnico.....	98
5.1.2.2 Reuniões das Equipes Técnicas.....	98
5.2 Decisões e interações no PISACC: o caso do casal que reside num carro.....	101
5.2.1 Caracterização.....	102
5.2.2 O trabalho social na rede: seguindo as decisões.....	104
5.2.2.1 Giros Noturnos.....	104
5.2.2.2 Reunião do Conselho Técnico.....	106
5.2.2.3 Reunião das Equipes Técnicas.....	110
Conclusões.....	122
Lista de Referências Bibliográficas.....	129
Apêndices.....	134
Anexo .....	141

## **Introdução**

O tema proposto para esta pesquisa – governação em rede no trabalho social com problemas sociais complexos – emergiu das minhas inquietações como profissional da área social. Trabalhei como técnica e gestora de serviços da Política de Assistência Social de um órgão público no Brasil durante boa parte do meu percurso profissional. Neste contexto, tive contato com diferentes manifestações de exclusão social, num trabalho direcionado às famílias em risco ou socialmente vulneráveis, cuja intervenção contava com uma ampla gama de serviços propostos pelo Estado, num momento histórico sem precedentes na implementação de políticas de assistência social no Brasil. Após um período de intensa atividade a observação sobre os processos burocráticos, característicos nos sistemas organizacionais, a distância entre as propostas metodológicas do governo federal e a capacidade de implementação local, associadas à falta de capacitação profissional e integração dos serviços e, sobretudo, sobre a lacuna entre minha formação numa perspectiva crítica e a atuação em contextos de práticas baseadas na ordem, na previsibilidade, na linearidade e no determinismo, um sentimento de impotência e incapacidade de lidar com a complexidade incitou profundas reflexões e inquietações sobre meu papel como profissional e os motivos que me fizeram escolher a área social, o que motivou a busca por novos olhares.

Foi em Portugal, no contexto acadêmico que tive o primeiro contato com a ciência da complexidade, o que despertou um interesse instantâneo. Aprofundei o conhecimento sobre suas teorias e encontrei não apenas um novo paradigma científico para observar a realidade, mas também uma coerência com o meu modo particular de enxergar o mundo. O processo de desconstrução de paradigmas arraigados foi doloroso, porém, frutífero. Ao longo do último ano passei a incorporar conceitos e teorias, encontrando em Niklas Luhmann e sua Teoria dos Sistemas Sociais respostas às minhas inquietações sobre o funcionamento da sociedade ocidental, capitalista e produtora de exclusão social. Cabe salientar que a compreensão dos conceitos e teorias escolhidas para este estudo ocorreu em sincronia com a observação da realidade. Desta forma, a base conceitual luhmanniana funcionou para mim, como os sistemas sociais em relação ao ambiente complexo: um redutor de complexidade. Com a construção desta dissertação e a observação investigativa de um contexto social tão diferente daquele de onde parti, mas funcionalmente tão próximo, consegui reduzir a complexidade das minhas próprias observações reconhecendo as similitudes funcio-

nais entre ambos e a teoria dos sistemas sociais.

A escolha da governação em rede no contexto do trabalho social alinha-se à necessidade de conhecer uma abordagem que inclui complexidade para lidar com a complexidade dos problemas sociais, tendo em vista que as políticas sociais, especialmente aquelas propostas pelo Estado, foram historicamente marcadas por uma visão burocrática, que se adequava à realidade social na transição do século XIX e XX, mas que não responde às exigências de uma sociedade marcada pela complexidade.

A partir do final da década de 90, houve repetidas e extensivas chamadas para a integração dos serviços (Konrad, 1996; Waldfoegel, 1997 *apud* Brown, 2009). A proposta de ação conjunta e parcerias entre governo e sociedade civil passou a ser apresentada como uma forma de aproveitar a capacidade produtiva e de inovação de ambos os setores para abordar os problemas complexos. A falta de moradia foi um dos problemas cujas políticas e metas programáticas apelavam para a maior integração dos serviços e parcerias (Brown, 2009). Alinhado a esta ideia, novas respostas em todo o mundo passaram a propor uma ação conjunta entre os diferentes níveis de governo (nacionais e locais) e os setores comunitários (*idem*).

Em Portugal, Sousa *et al.* (2007) descrevem mudanças de orientação no cenário das políticas sociais, especialmente na proteção social. A ação do Estado centralizada, marcada pela autoridade face aos cidadãos, abre espaço a abordagens que implicam uma atitude mais ativa tanto por parte do Estado como da sociedade civil. Com isso, novos modelos de intervenção social emergem fundamentados em novos pressupostos e metodologias. Dentre eles, a descentralização e a parceria marcam uma significativa mudança de perspectiva quanto à forma de construir as políticas de proteção social e refletem a maior participação e envolvimento da sociedade civil na intervenção social nos territórios.

A transição de governo para a governação associada à ideia de abandono das formas de governo hierárquicas, substituindo-se por novas formas de governação descentralizadas, verifica-se através de uma problematização gradual do foco tradicional em instituições políticas soberanas, que governam no sentido top-down por meio de leis executáveis e regulamentos burocráticos (Sørensen e Torfing, 2004). As políticas de tomada de decisão passam a ser formuladas e implementadas através de um conjunto de “instituições formais e informais, mecanismos e processos que são referidos comumente como *governance*” (Pi-



erre, 2000 *apud* Sørensen e Torfing, 2004:3), aqui traduzido para o termo governação.

A noção de governação em rede é construída pela conjugação de dois termos que levam à ideia de que a governação ocorre através de redes de atores sociais e políticos (*idem*). Na prática, o modelo de governação em rede envolve parcerias entre atores do Estado e Terceiro Setor (TS) na condução de objetivos comuns em prol do interesse coletivo, em que o Estado assume um nível de metagovernação, ou seja, implica em “uma dupla posição no papel do Estado – de parceiro igual na governação e de metagovernador, ou seja, organizador das condições de governação” (Ferreira, 2012:110). Já o TS passa de prestador de serviços apenas para a participação nas decisões sobre a provisão dos mesmos.

Nestes novos contextos de decisão, compreender como ocorre o percurso das problemáticas vivenciadas pelos indivíduos em situação de exclusão social até chegarem às pautas dos sistemas em que as decisões são tomadas e, a partir disso, compreender o seu percurso inverso, ou seja, decisões transformadas em ação com o público-alvo, identificando os elementos, intercorrências, articulações e interseções envolvidas, pode servir como um contributo à transformação social na medida em que sua compreensão constitui-se numa tentativa de lidar com a complexidade inerente aos problemas sociais complexos, na perspectiva dada por Ashby (1971) “para lidar com a complexidade do ambiente, determinado sistema tem que possuir um grau de complexidade suficientemente capaz de recodificar a complexidade ambiental em complexidade organizada com a qual o sistema consegue lidar” (*apud* Ferreira, 2009:185).

O PISACC mostrou-se um expoente das novas lógicas de governação em rede na abordagem de problemas sociais complexos, especialmente pela dinâmica de integração da parceria, isto é, autoconstruída e sem intervenção do Estado. Integra-se em torno de uma das piores formas de exclusão social, o fenómeno sem-abrigo e, para além disso, foi a primeira rede de governação constituída em território português para este fim, inspirando a criação de outras redes e estratégias públicas, assumindo, com isso, o papel de colmatar a nível local, a falta de políticas sociais integradas e leis específicas para as pessoas sem-abrigo no contexto português da época de sua constituição.

Ainda hoje, Portugal não tem uma legislação que oriente e regule as políticas para os sem-abrigo. Assim, políticas e estratégias de enfrentamento deste tipo de exclusão, fun-

damentam-se em pactos internacionais e na Constituição Portuguesa que orientam para a garantia de habitação digna. Dentre eles estão: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, Artigo XXV); o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) cujos compromissos envolvem a garantia dos direitos a uma vida digna, especialmente à habitação; a Constituição Portuguesa (VII Revisão, 2005) que reserva o artigo 65º, nº.1 ao direito à habitação; na Carta Social Europeia Revista (1999), da qual Portugal é signatário (em 03/05/1996), que prevê o direito à habitação em seu artigo 31º, bem como, que os países assegurem este direito comprometendo-se a tomar medidas para a sua efetivação.

A fim de compreender a complexidade envolvida nas decisões no âmbito do trabalho social articulado em rede, com as pessoas sem-abrigo, o estudo etnográfico de cariz exploratório resultou na dissertação que ora se apresenta. O trabalho foi estruturado em três partes divididas em cinco capítulos. A primeira parte contém os capítulos reservados às discussões teóricas, a segunda parte foi destinada ao capítulo metodológico e a terceira parte contém os capítulos reservados às discussões empírico-analíticas.

O primeiro capítulo contextualiza o fenômeno social dos sem-abrigo situando-o na perspectiva dos problemas sociais complexos, ou *wicked problems* (Marques *et al.*, 2014, 2015). Em seguida, foca-se a emergência das novas políticas sociais que privilegiam as parcerias entre Estado e Terceiro Setor e, por fim, as discussões teóricas em torno da governação em rede.

O segundo capítulo é dedicado ao tema da complexidade, especialmente à apresentação da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, onde são descritos os principais conceitos e sistemas, além das discussões posteriores sobre o trabalho social nos processos de inclusão e exclusão social.

O terceiro capítulo é reservado ao modelo de análise, construído em torno dos conceitos e teorias adotadas para o trabalho empírico e analítico, os objetivos e a metodologia empregada, com a justificativa sobre a escolha do modelo etnográfico. Em seguida, apresentamos a construção do caso, com a exposição dos critérios de seleção e da apresentação do PISACC, bem como, da organização do Terceiro Setor tomada como ponto de entrada para as observações. Por fim, será apresentado o desenho da investigação, as técnicas de recolha e de análise dos dados.

O quarto capítulo, de caráter empírico e analítico, é reservado à caracterização e análise do PISACC como uma rede de governação. Foi dividido em duas seções: a primeira é dedicada à descrição e análise da emergência da rede e suas dinâmicas de integração; a segunda, para a descrição e análise dos elementos que constituem o PISACC e o caracterizam como uma rede de governação dos problemas sociais complexos. Esta seção é dividida em cinco subseções, cada um para um elemento da rede: as organizações, os programas, os canais de comunicação, os técnicos e as pessoas sem-abrigo.

O quinto e último capítulo foi dedicado à descrição e análise das interações no âmbito da rede. Foi dividido em três seções, uma destinada à caracterização dos sistemas de interação da rede, um para a descrição das premissas de decisão externas à rede e, por fim, uma seção destinada à descrição das interações e decisões que ocorrem nos sistemas de interação, através da apresentação de um caso atendido pelas organizações da rede.

Na conclusão é apresentada uma síntese das principais ideias de cada capítulo, onde se procura compreender a forma como a rede e os sistemas sociais a ela acoplados contribuem na inclusão das pessoas sem-abrigo nos sistemas, encerrando com os contributos para o trabalho social nos problemas sociais complexos.



## **CAPÍTULO I. GOVERNAÇÃO EM REDE NA ABORDAGEM DOS PROBLEMAS SOCIAIS COMPLEXOS**

A complexificação da sociedade contemporânea trouxe um aumento da complexidade dos problemas sociais. Esta complexidade mostra-se na diversidade, multicausalidade e interdependência de fatores que moldam as diferentes manifestações da exclusão social. O fenômeno sem-abrigo figura, neste contexto, como uma das piores formas de exclusão (Bruto da Costa, 1998). Está entre os problemas sociais considerados de maior complexidade e de difícil solução (Marques *et al.*, 2014), isto é, supera a capacidade de resposta das instituições que se propõem abordá-lo. O tratamento dado a estes problemas sociais por meio das políticas sociais, esteve, ao longo da história, permeado por práticas tradicionais, marcadas pelo determinismo e pela linearidade que já não respondem à complexidade da sociedade contemporânea (*idem*). Neste contexto, a prática da governação em rede tem tomado espaço no contexto Europeu como uma alternativa às práticas tradicionais nas decisões políticas.

Neste capítulo apresentaremos o fenômeno dos sem-abrigo visto como um problema social complexo; o surgimento dos novos arranjos entre Estado e TS na produção de bem-estar e na redistribuição de responsabilidades quanto à governação dos problemas sociais; e, por fim, os principais conceitos e debates em torno da governação em rede.

### **1.1 Os sem-abrigo e a exclusão social**

Os sem-abrigo são vistos, especialmente nas sociedades ocidentais, de diferentes modos mas tem destaque o olhar sobre a falta de ocupação: inúteis, vagabundos, mendigos, pobres; indigentes; à adição: bêbados, drogados; e à doença mental e ao descumprimento da lei: loucos, criminosos, desintegrados, etc. São designações baseadas no senso comum e que, na mesma medida em que denunciam olhares que culpabilizam e individualizam o problema como uma escolha de vida, denotam a necessidade de compreender a complexidade deste fenômeno como um produto da exclusão social.

Neste sentido, Bruto da Costa (1998) descreve a exclusão social a partir da complexidade e heterogeneidade que lhe é característica, designando o fenômeno como “exclusões sociais” e estabelecendo uma tipologia que inclui a exclusão econômica, a exclusão social, a exclusão do tipo cultural e a exclusão de origem patológica. A exclusão de origem

patológica, em especial, refere-se às situações de pessoas com condições mentais ou psicológicas comprometidas, que podem originar rupturas nos laços familiares ocasionando a condição de sem-abrigo. O autor salienta que a própria condição de sem-abrigo, pode resultar em danos psicológicos; a exclusão por comportamentos autodestrutivos diz respeito às situações associadas à “toxicod dependência, alcoolismo, prostituição, etc” (ibidem: 23), sendo consideradas pelo autor, tanto causa, como consequência da condição de sem-abrigo. Por serem problemas complexos, o autor considera a dificuldade de identificar o que é causa e o que é consequência, considerando a interdependência e sobreposição de tipos de exclusão. De toda forma, considera a situação dos sem-abrigo uma das formas mais extremas de exclusão social, difícil de ser resolvida, heterogênea, cujo percurso que a antecede é completamente diverso, o que dificulta identificar traços comuns havendo um grande peso de aspectos individuais.

A heterogeneidade das situações dos sem-abrigo conduz a um amplo conjunto de fatores a serem considerados em termos conceituais. Neste sentido, a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-abrigo (ENIPSA)<sup>1</sup> considera pessoa sem-abrigo:

[...] aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição sócio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre: sem tecto – vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; sem casa – encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito (2009: 8).

Este conceito foi elaborado com base nas categorias operacionais da tipologia Ethos<sup>2</sup>(*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*) proposta pela *Fédération Européenne d’Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Aabri* (FEANTSA). Também está expressa na descrição de Nogueira e Ferreira (2007) cuja compreensão sobre a situação dos sem-abrigo deve ter em conta que:

[...] representa o final de um processo que se associa à pobreza mas que é distinto desta dado o número e dimensão das clivagens com os vários sistemas. O deficiente acesso aos sistemas e a existência de fissuras cada vez mais evidentes re-

<sup>1</sup> Trata-se de um plano nacional que contém as orientações gerais e compromissos de diferentes entidades para a operacionalização das respostas sociais às pessoas sem-abrigo a nível local (ENIPSA, 2009).

<sup>2</sup>Esta tipologia baseia-se em seis categorias operacionais: 1. *People living rough*: pessoas que vivem em espaços públicos ou externos, sem-abrigo; 2. Pessoas em acomodações de emergência: pessoas que tem abrigo somente durante a noite e que circulam em diferentes tipos de alojamento; 3. Pessoas que vivem em alojamentos para sem-abrigo (albergues, alojamento temporário, abrigos para mulheres, refúgios): quando o período de permanência é limitado no tempo e sem habitação a longo prazo a oferecer; 4. Pessoas que vivem em instituições (instituições de saúde, instituições penais): pessoas que ficam por mais tempo do que o necessário devido à falta de habitação; 5. Pessoas que vivem em habitações não convencionais (*mobile homes* ou estruturas não convencionais) devido à falta de habitação; 6. Pessoa sem abrigo que vive temporariamente em habitação convencional com a família ou amigos devido à falta de habitação (Busch-Geertsema *et al.*, 2014).

sultam de vários fatores produtores de risco de exclusão social. Por sua vez, estes fatores, individualmente ou por influência conjunta, provocam o aumento desta fratura (entre a pessoa sem-abrigo e os sistemas), num processo de bola de neve de dimensões cada vez mais complexas (idem: 199).

Torna-se evidente, com isso, que a condição de sem-abrigo é um problema social que não se resume à pobreza de recursos e falta de habitação. Para além disso, a sobreposição de exclusões dos sistemas o torna um problema social complexo.

### ***1.1.1 A população sem-abrigo observada como um problema social complexo***

Para Brown *et al.* (2009) a condição sem-abrigo é um problema social complexo que afeta um grande número de pessoas, incluindo jovens, pessoas com doença mental, problemas com drogas e álcool ou uma história de violência familiar. Recentemente foram identificadas novas categorias, como a falta de moradia familiar provocada pela escassez de aluguel e o estresse financeiro (Eardley, 2008 *apud* Brown *et al.*, 2009). Para o autor, o alargamento do domínio dos sem-abrigo e sua complexidade tem superado a capacidade dos governos e da comunidade para lidar de modo eficaz com este problema social, quanto mais, encontrar formas de apoiar as pessoas em risco de se tornar sem-abrigo.

A complexidade destes problemas o faz ser observado como um *wicked problem*, especialmente pelos governos. Marques *et al.* (2015) refere que a análise dos problemas sociais num contexto de crescente complexidade, fez emergir esta denominação como uma categoria específica de problemas sociais que, segundo Rittel e Webber (1973) atribui a ideia de serem “perversos, malévolos e ingeríveis” (*apud* Marques *et al.*, 2015:14) demonstrando a complexidade de sua condição e a dificuldade de serem solucionados.

Marques *et al.*, (2015) caracteriza os *wicked problems* ou problemas sociais complexos identificando traços que tem em comum. Neste sentido, os *wicked problems* compartilham a dificuldade de definição; suas interdependências e multicausalidades; não possuem soluções claras e; as possíveis soluções poderem gerar novos problemas; por atravessarem fronteiras organizacionais e responsabilidades; por serem de difícil resolução e as soluções apresentadas possuem falhas crônicas (idem:16). Além do problema dos sem-abrigo, no domínio social, estes problemas envolvem a “pobreza extrema [...], o desemprego de longa duração, as crianças e jovens em risco, a integração de imigrantes, a violência doméstica, as pessoas idosas isoladas” (Marques *et al.*, 2015:14).

Brown (2009) assinala que os governos estão engajados no desenvolvimento de políticas sociais para abordar os *wicked problems*. Porém, há dificuldade na resolução a

longo prazo pelas políticas governamentais e ações programáticas baseadas no Estado. Trata-se de um problema que tem superado os recursos e a intenção política dedicada a ele na prestação de serviços tradicionais caracteristicamente emergenciais (Culhane e Metraux, 2008 *apud* Brown, 2009). Com isso, o foco nas abordagens *joined-up* para garantir melhores resultados, tem recebido um considerável investimento e contínua mobilização de recursos, atenção e expectativa. Brown (2009) argumenta que a falta de moradia requer soluções que ultrapassem os abrigos de emergência, a ideia baseia-se na premissa declarada por Rhodes (1997) de que “problemas confusos requerem soluções desarrumadas<sup>3</sup>” (*apud* Brown, 2009: 4), isto é, um problema complexo requer uma resposta igualmente complexa o que equivale à soma de esforços de diferentes setores, como Estado e TS.

### **1.2 Novas tendências nas políticas sociais: Sociedade Civil e Estado como parceiros na produção e governação do bem-estar social**

Ferreira (2008) aborda a emergência da sociedade civil na produção de bem-estar, destacando seu papel nas duas últimas crises do Estado-Providência (E-P)<sup>4</sup>. A crise da década de 1970 que foi marcada pelo retorno dos movimentos sociais e de iniciativas da sociedade civil exigindo um papel mais efetivo do E-P através de ações de desenvolvimento local, também por relações laborais alternativas, a emergência de serviços alternativos (organizações não lucrativas e cooperativas sociais) em detrimento àqueles oferecidos pelo E-P burocrático. A crise atual se destaca pela retração do E-P : “Agora é a própria natureza do Estado que parece estar em reconfiguração. Os efeitos desta crise sentem-se no aumento do desemprego de longa duração, da pobreza e da exclusão social, da precarização da relação salarial e no aprofundamento das desigualdades” (Ferreira, 2008:32). Diferentemente das exigências ao papel do E-P no enfrentamento dos efeitos da crise, com a retração do Estado na provisão de bem-estar social, a reação da sociedade civil se dá pela emergência de iniciativas de economia social ou TS, isto é, pela via da participação econômica, alternativa às das organizações mercantis (Ferreira, 2008). Neste sentido, Estado e TS reorganizam seus papéis na produção de bem-estar social.

A este respeito Guerra (2002) argumenta que muitos atores passaram a partilhar

---

<sup>3</sup>Tradução livre da autora. No original: “*Messy problems need messy solutions*” (Rhodes, 1997 *apud* Brown, 2009: 4).

<sup>4</sup> Utilizaremos “Estado-Providência”, “Estado de bem-estar” e “Estado social” e como equivalentes das expressões *Welfare State* para denominar o paradigma institucional prevalecente nas democracias industrializadas do pós-guerra (Esping-Andersen, 1990 *apud* Bachur, 2013).



com o Estado esta tarefa, especialmente a sociedade civil que passa a exigir ter responsabilidade social na execução das políticas públicas. No entanto, não é somente através da execução de políticas públicas que a sociedade civil partilha responsabilidades com o Estado. Este cenário abre espaço para a sociedade civil, agora como TS, que passa a atuar também na governação dos problemas sociais. Assim, o TS:

[...] veio a tornar-se parceiro do Estado na partilha de responsabilidades públicas não só pela provisão, mas também pela governação do bem-estar social. Estas alterações articulam-se com as mudanças que têm ocorrido, desde a década de 1970, ao nível das conceções e práticas sobre o papel e a forma do Estado de bem-estar e o conteúdo das políticas sociais no sentido de uma maior pluralidade de preferências sobre o modo de coordenação que deve predominar na governação do bem-estar (Ferreira, 2012: 108).

Esta abertura por parte do Estado à maior participação dos atores sociais nas decisões origina-se também, segundo Guerra (2010), como forma de partilhar as despesas públicas com a demanda crescente de bens e serviços.

Neste cenário, os novos modelos de governação surgem para abarcar os problemas sociais e sua complexidade. Além disso, Guerra (2010) defende que as transformações nas regras de gestão advém da crescente complexidade que tornou os critérios de decisão sobre os recursos menos transparentes, tornando mais difícil contentar a diversidade de atores sociais. “Assiste-se pois a uma crescente exigência de clarificação das regras da administração e de participação nas decisões por parte de actores vários que frequentemente questionam os critérios e as propostas da administração”<sup>5</sup> (idem:123). Ferreira (2012) sublinha que a cooperação entre Estado e as organizações do TS existia anteriormente, salientando que estas relações estão presentes desde que o Estado assumiu a responsabilidade pela produção de bem-estar o que antes era feito pelas OTS. No entanto, a par do recente surgimento da ideia de TS, os novos modos de colaboração tomados como projeto governamental para a governação do bem-estar, ganham proeminência a partir da década de 1990 e formam uma “terceira via entre o modelo dominado pelo Estado e o modelo de go-

<sup>5</sup> Segundo Moreno (2013) a expressão anglófona “*governance*” aplica-se em diferentes situações e escalas, dada a expansão do seu uso em diferentes contextos: no ocidente, a expressão radicada no latim “*gubernâre*” (dirigir um navio, aguentar o leme, conduzir), a qual corresponde na língua portuguesa, à palavra “governar”, com derivação no termo “*governo*” (entidade, pública ou privada, que governa, controla e administra), a “*governação*” (ato de governar, prática de um governo) e a “*governamentalidade*” (formas pelas quais a sociedade se torna governável”. O autor faz uma distinção entre a palavra governança e governação, duas formas utilizadas para traduzir “*governance*” atribuindo à primeira seria um modo de “*governança*” que envolve maior abrangência de atores. Adotaremos o termo “*governação*”, no sentido de “*governança*” (coordenação horizontal e vertical entre múltiplos atores – públicos, privados e associativos – envolvidos em projetos comuns) (Ferrão *apud* Moreno, 2013:8).

vernação mercantil” (idem: 109), intensificando a criação de políticas públicas voltadas para a criação de espaços de partilha com o TS.

### **1.2.1 Governação em rede**

A governação pode ser concebida de duas maneiras, sublinha Jessop (*apud* Ferreira, 2012), uma versão lata e uma versão restrita. A primeira está associada a ideia de orientação ou *steering*, termo que está associado à ideia de comandar um navio, sentido dado por alguns autores que entendem que o Estado atua no papel de orientação. Numa perspectiva restrita, a governação é entendida como um modo particular de “coordenação de atividades complexas e interdependentes, envolvendo redes de atores estatais e não estatais” (Jessop, 2002 *apud* Ferreira, 2012:109). Para Ferreira (2012) a noção de heterarquia qualifica adequadamente este tipo de governação pois é capaz de descrever as complexas articulações em rede que podem possuir diversos centros distribuídos horizontalmente ou com hierarquias variáveis. A perspectiva restrita está, portanto, associada ao termo “governação em rede”. Neste sentido, Sørensen e Torfing (2007) propõem um conceito que evidencia a participação na forma de redes, ou seja, a governação democrática em rede que possui as seguintes características:

1. Uma articulação horizontal relativamente estável entre atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos;
2. Que interagem através de negociações;
3. Que têm lugar num quadro regulatório, normativo, cognitivo e imaginário;
4. Que é autorregulado no quadro dos limites estabelecidos por forças externas; e
5. Que contribui para a produção de objetivos públicos. (*apud* Ferreira, 2012:110).

Em termos conceituais, Jessop (2002) sublinha que o interesse crescente nas novas formas de governação vê-se refletido no aumento das ambiguidades no significado de governação. O autor define governação como a auto-organização reflexiva de atores independentes e que estão envolvidos em relações complexas e interdependentes, pelas quais ocorre a partilha de recursos utilizados no desenvolvimento de projetos conjuntos que os beneficiam mutuamente, além de gerir contradições e dilemas envolvidos nestas situações (idem).

Jessop (2002) elenca alguns motivos pelos quais a governação tem se tornado tão atrativa: em primeiro lugar ela dá uma nova roupagem ou uma nova legitimidade às práticas antigas, como a concertação corporativista; em segundo lugar ela fornece uma solução, mesmo que parcial, temporária e provisória à crise do planeamento estatal na economia mista e a desilusão mais recente com as forças do mercado excessivamente neoliberal; e,

em terceiro lugar oferece uma solução para os problemas de coordenação em face da crescente complexidade (idem). Para o autor, as vantagens de uma coordenação hierárquica se perdem num momento caracterizado pelas mudanças nos padrões de reciprocidade e interdependência, e por interações efêmeras entre os limites preestabelecidos, intra e interorganizacionais, intra e intersetorial, intra e internacional (Scharpf *apud* Jessop, 2002).

A expansão das práticas de governação em tantas esferas representa uma resposta secular a uma intensificação dramática de complexidade social (Jessop, 2002). Na perspectiva dos governantes (*decision-makers*) a governação em rede é uma boa alternativa por sua capacidade de identificar problemas novos fornecendo respostas de negociação flexíveis e viáveis. Também por qualificar o processo de decisão tendo em vista fomentar os meios de informação, argumentos e avaliações necessárias. Estabelecem enquadramento para a construção de consenso e de criação de responsabilidade conjunta de novas políticas e, com isso, reduzem a resistência à sua implementação (idem).

Especificamente sobre as parcerias, Andersen (2008) defende se tratem de contratos sobre o desenvolvimento de contratos. Para ele, uma forma curiosa de ordem porque estão em constante formação, isto é, mesmo havendo um contrato, a parceria abre a possibilidade para a formação de parcerias, ela abarca o futuro em suas contingências e possibilidades. Quer dizer, a diferença é que um contrato funcional estabelece regras específicas para os compromissos das partes contratantes e para as suas responsabilidades subsequentes, já uma parceria funcional produz continuamente um excedente de possibilidades subsequentes para acordos e ações (idem).

As parcerias entre Estado e TS assumem outras formas e designações. Marques *et al.* (2015) refere haver uma nova tendência a partir dos anos 90 do século passado, de abordagem holística e sistêmica, na gestão da complexidade da sociedade moderna: a “governança integrada”. Alude à influência anglo-saxônica conceitos como “*joined-up government*” (Bogdanor, 2005; Mulgan, 2009; Dunleavy, 2010), “*holistic governance*” (6 *et al.*, 2002), “*whole-of-government approach*” (Christiansen, 2007), “*integrated governance*” (Szirom *et al.*, 2002), ainda, à influência canadense “*horizontal governance*” e a visão neozelandeza “*integrated government*” (*apud* Marques *et al.*, 2015). Todas tem em comum, porém diversa, os princípios de coordenação horizontal e da colaboração.

A governança integrada, que tem entre seus expoentes em Portugal o Fórum Go-

vInt (Marques *et al.*, 2014), mobiliza-se especificamente em oferecer respostas aos problemas sociais complexos, abordados como *wicked problems* e que são o reflexo da complexificação da sociedade moderna. Esta noção de governação e estabelecimento de parcerias está voltada à conjugação de esforços entre órgãos governamentais e não-governamentais na melhor gestão de recursos, eficiência e eficácia na formulação de respostas sociais a estes problemas.

A governação integrada é concebida em três dimensões: a) vertical e horizontal, a primeira integrando e relacionando diferentes níveis dentro da mesma organização e a segunda que atravessa diferentes organizações de maneira transversal; b) macro, meso e micro, sendo a primeira relacionada ao nível das decisões políticas, a segunda ao nível das relações inter-organizacionais e serviços e a última, relacionada aos profissionais e; c) uma dinâmica de desenvolvimento da integração que pode ser gerada de forma ascendente e descendente (Keast, 2011 *apud* Marques *et al.*, 2015).

### **1.3 Concepções teóricas de governação em rede**

Sørensen e Torfing (2004) diferenciam a definição de governação a partir de quatro teorias que contemplam este conceito, o que denominam como a nova geração de teorias sobre governação em rede. Partem de uma série de estudos que expõe a maneira como os diferentes atores sociais e políticos interagem na formação e prossecução das redes. As quatro posições teóricas são: *interdependence theory*, *governability theory*, *integration theory* e *governmentality theory*.

A *interdependence theory* está associada a teóricos como Rhodes (1997), Kickert (1993) e Jessop (1995; 1998) que concebem a governação em rede como um meio interorganizacional para a mediação de interesses entre organizações interdependentes, mas cujos atores possuem uma base de recursos próprios. São o resultado de ações estratégicas de atores independentes que interagem por causa de seus recursos mútuos o que contraria a fragmentação institucional causada pela Nova Gestão Pública. São formados por meio de processos ascendentes ou *bottom-up*, mas são recrutados como veículos de formulação de políticas públicas pelas autoridades centrais. Os atores procuram realizar diferentes interesses através de lutas internas de poder, mas, mantêm-se unidos por suas interdependências que facilitam a negociação e o compromisso (Sørensen e Torfing, 2004).

*Governability theory* (Mayntz, 1993; Scharpf, 1994; Kooiman, 1993) define go-

vernação em rede como uma coordenação horizontal entre agentes autônomos interagindo através de diferentes jogos de negociação. A formação de redes de governança é uma resposta funcional para responder à crescente complexidade e diversificação da sociedade que minam a capacidade de governar a sociedade de forma eficiente através dos meios tradicionais de hierarquia e de mercado. São formados através da construção de situações *game-like*, que melhoram a coordenação horizontal, e se integram, em parte, pelos ganhos esperados no compartilhamento de recursos e ação conjunta e em parte pelo desenvolvimento de confiança mútua que ajuda os atores envolvidos nas situações de dilemas de negociadores (*negotiators' dilemma*) que refere-se a riscos sobre contribuição de cada um ser burlada por outros membros da rede (Scharpf *apud* Sørensen e Torfing, 2004).

*Integration theory* (March e Olsen, 1995; Powell e DiMaggio, 1983; Scott, 1995) define a governação em rede como um campo institucionalizado de interação entre os atores relevantes que estão integrados em uma comunidade definida por percepções e objetivos comuns. Trata-se de uma resposta normativa para o duplo problema de excesso de integração totalitário e subintegração individualista subintegração da agência social. Eles são formados por um processo ascendente (*bottom-up*) através do qual os contatos que são estabelecidos em função do reconhecimento da interdependência, são avaliados e prorrogados em função das lógicas sedimentadas de adequação.

*Governmentality theory* (Foucault, 1991; Dean, 1999; Rose and Miller, 1992) define implicitamente a governação em rede como uma tentativa de um Estado cada vez mais reflexivo a mobilizar e moldar as livres ações dos atores autogovernados. Estas redes são vistas como uma resposta política ao fracasso do neoliberalismo para realizar seu objetivo-chave de um Estado menor que leva à formulação de um novo programa de governamentalidade que visa transferir a carga do governo para redes locais em que as energias de atores sociais e políticos são mobilizados num sentido particular, a fim de assegurar a conformidade. São mantidos juntos por narrativas comuns que recrutam atores sociais e políticos como veículos de poder (Sørensen e Torfing, 2004).

A metagovernança está presente em todos os modelos teóricos, exercendo o seu papel de maneiras distintas, porém, as dinâmicas de desenvolvimento da integração das redes nem sempre dependem da intervenção do Estado. Dois modelos teóricos, a *interdependence theory* e a *integration theory*, enfatizam a integração por meio de mecanismos *bot-*

*tom-up*, isto é, a integração parte dos atores sociais no sentido “de baixo para cima” ou autoconstruída. Mecanismos *top-down* referem-se à integração por meio de políticas de incentivo a formação de redes, ou designadas pelo governo num sentido descendente (Sørensen e Torfing, 2004).

Estes dois modos de integração relacionam-se com os conceitos de parceria e partenariado trazidos por Rodrigues e Stoer (1998). A parceria apresenta uma estrutura orgânica caracterizada pela informalidade, em que há pouca distinção dos parceiros em “[...] “colegas” e “amigos”, reproduzindo assim um efeito de homogeneização de atores. Esta noção questiona a ideia de partenariado enquanto mobilizador de “coligação de interesses” e “compromisso de um conjunto de parceiros em torno de uma agenda comum” (idem: 37). O partenariado,

possui uma estrutura organizacional excessivamente formal (mesmo artificial) até ao ponto de ser, em certos casos, uma concepção imposta, por parte do governo central (muita vezes através de regulamentação); ou por parte de programas económicos e sociais patrocinados e financiados pela União Europeia (ibidem).

Tanto a parceria como partenariado podem estar alinhados aos objetivos do governo central, no entanto, as parcerias por integrarem-se num sentido *bottom-up*, são formadas por atores envolvidos nas questões para as quais estão mobilizados a resolver, podem ser mais representativas das necessidades sociais nos territórios.

Sørensen e Torfing (2004), a partir da análise das teorias pós-liberais indicam uma série de respostas democráticas que a governação em rede é capaz de dar: melhoram o equilíbrio vertical de poderes; estabelecem uma ligação entre democracia representativa *top-down* e democracia autogovernada *bottom-up*; servem como meio para a capacitação política melhorar e confiança mútua; promovem a construção de sobreposição de significado, identidades e lógicas de adequação que faz ligações entre várias imagens de comunalidade possíveis; melhoram a eficiência da governação e legitimidade dos resultados nos processos de governança pública; ampliam o âmbito institucional e discursivo da política e, com isso, o espaço para a contestação. No entanto, os autores também identificam perigos para a democracia como: a capacidade de minar a competição política e autonomia; reduzir a contestação discursiva; envolvimento em decisões que devem ser feitas por políticos eleitos; menor transparência nos processos políticos; redução da estabilidade do sistema político devido à natureza frágil das redes de governação. Contudo, nesta perspectiva, a governação em rede possui um potencial democrático e representativo.

## **CAPÍTULO II. A COMPLEXIDADE**

Neste capítulo introduzimos o tema da complexidade com a apresentação do momento de transição em que as teorias da complexidade e a noção de sistemas emergem, bem como, uma breve introdução ao pensamento de Niklas Luhmann e sua teoria dos sistemas sociais. Em seguida, a caracterização dos sistemas sociais na perspectiva luhmanniana, que partem da premissa de que são mecanismos de redução da complexidade. Por fim, destinamos uma seção para apresentar as descrições sobre os processos de inclusão e exclusão na teoria dos sistemas sociais de Luhmann, sua relação com o trabalho social e com o sistema de cuidado, definições usadas por Schirmer e Michailakis (2015a, 2015b), na perspectiva luhmanniana.

### **2.1 Abordagens à complexidade**

O paradigma da complexidade veio questionar o paradigma linear fundamentado na lógica cartesiana e newtoniana, isto é, a compreensão do mundo pela ótica do reducionismo, do determinismo e da reversibilidade (Neves e Neves, 2006).

O legado teórico de Descartes (1596-1650) predomina ainda hoje. As noções de causalidade e o pensamento dedutivo são premissas de um pensamento linear que buscava o entendimento do mundo a partir de uma ordem matemática, isto é, através de “leis simples, imutáveis e universais” (Neves e Neves, 2006: 183). O método científico fundamenta-se na redução da complexidade, isto é, diante da complexidade do mundo e da incapacidade humana de compreendê-lo totalmente para conhecer é preciso “dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou” (Santos, 1988: 50).

Esta atitude investigativa era o que separava o conhecimento científico do senso comum. A metáfora utilizada era da natureza como uma grande máquina, para conhecê-la era preciso dissecar suas engrenagens: desmontá-la, dividi-la, quantificá-la. “Esta ideia do mundo-máquina é de tal modo poderosa que vai transformar na grande hipótese universal da época moderna, o mecanicismo” (Santos, 1988:51).

Diferentemente do paradigma linear, a ciência da complexidade possibilita observar a realidade a partir de diferentes pontos de partida no âmbito das ciências. Byrnes (2005) define a teoria da complexidade como uma compreensão da realidade de modo interdisciplinar, cuja composição é formada por sistemas abertos de propriedades emergentes e com potencial de transformação. Destaca que o conhecimento é inerentemente local, dinâmico e não universal.



Por outro lado, Byrne (2005) refere que a complexidade confronta o relativismo subjetivo do pós-modernismo na medida que considera que é possível explicar os fenômenos, porém considerando o tempo e o lugar, ou seja, as causas são complexas e contingentes. Assim, complexidade implica na impossibilidade de se chegar a um conhecimento completo: “a complexidade não irá trazer certezas sobre o que é incerto; ela pode reconhecer a incerteza, e dialogar com ela” (Bauer, 1999 *apud* Silva e Rebelo, 2003: 786). Na perspectiva luhmanniana, a complexidade é descrita como a impossibilidade de ter uma observação e representação completa dos fenômenos, o que exigiria a observação da ligação de cada elemento com os outros elementos (Medd, 2002).

Pensar a complexidade enquanto fenômenos sistêmicos está nas origens da Teoria da Complexidade, especialmente nas ciências sociais. Castellani e Hafferty (2009) se referem aos estudiosos dos sistemas em sociologia como “*systems thinkers*” e seu pensamento está nas raízes da sociologia já que ela surge junto com as transformações que fizeram emergir a complexidade na sociedade ocidental. Auguste Comte, Herbert Spencer, Karl Marx, Max Weber, Durkheim e Emile Vilfredo Pareto são alguns dos estudiosos que participaram das fundações do que na década de 1920 seria conhecido como a tradição dos sistemas em sociologia. O que estes estudiosos têm em comum, além de conceberem as transformações da sociedade como complexas, foi entendê-las como sistemas, isto é, um conjunto de coisas e as relações existentes entre elas (Klir, 2001 *apud* Castellani e Hafferty, 2009). Estes estudiosos entendiam a complexidade como algo que evolui, seu pensamento estava ligado à noção de que as sociedades se movem do simples ao complexo ao longo do tempo, numa linha evolutiva.

Nassehi (2005) diferencia as abordagens tradicional e contemporânea dos sistemas em sociologia, caracterizando a primeira segundo a ideia de que ao termo sistema associa-se a ideia de uma estrutura holística que controla todos os elementos que a constituem, numa relação hierárquica. Esta noção nada tem a ver com a abordagem sistêmica contemporânea que decorre dos estudos no campo da cibernética associado a nomes como Shannon, Weaver, Bertalanffy, Ashby e Foerster, cuja ideia básica contraria noções evolucionistas ou de causalidade, associando aos sistemas a ideia de inter-relações, processos de *feedback* e *auto-governance*. Nesta perspectiva, sistema é o resultado das interações de suas partes e não o contrário, isto é, tratam-se de processos práticos que permitem as estruturas



dos sistemas emergirem através de suas próprias práticas (Bertalanffy, 1956 *apud* Nassehi, 2005), assim, a estrutura que emerge é o ponto de partida para as novas interações.

Para Edgar Morin (2002), conceber sistemas está na raiz da complexidade, assim, sistema é “igualmente um conceito complexo de base porque ele não é redutível a unidades elementares, a conceitos simples, a leis gerais. O sistema é a unidade complexa” (*apud* Curvello e Scroferneker, 2008: 16). Curvello Scroferneker (2008) explicam que Luhmann e Morin abordam a complexidade a partir da ideia de que ela é parte indissociável das realidades do sistema mundo, porém o significado desta compreensão são divergentes embora complementares. Morin (2002) compreende a complexidade como a impossibilidade de simplificar “o simples é apenas um momento arbitrário de abstração arrancado da complexidade, um instrumento de manipulação laminando um complexo” (*apud* Curvello e Scroferneker, 2008: 6). Por um lado, a complexidade é um tecido que se constitui em elementos heterogêneos, associados inseparavelmente, por outro, é de fato o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos que se constituem no mundo dos fenômenos (Curvello e Scroferneker, 2008).

Segundo Neves e Neves (2006) para Luhmann, a base do entendimento sobre os sistemas complexos está na ideia de redução da complexidade por meio da diferença dos sistemas com relação ao entorno. A complexidade é vista como a totalidade dos eventos possíveis e suas circunstâncias. Há complexidade sempre que estão envolvidas mais de uma circunstância, fato que aumenta as possibilidades o que potencializa o crescimento de relações entre os elementos e, com isso, também a complexidade. Tamanha complexidade não pode, para Luhmann, ser inteligível, pois a consciência humana é incapaz de apreendê-la completamente, considerando todos os eventos possíveis e as circunstâncias. Para Luhmann a função dos sistemas sociais é a redução da complexidade a partir da seleção e exclusão das possibilidades (*idem*).

A redução da complexidade significa que uma estrutura de relações entre elementos – dos sistemas, do entorno ou do mundo – se reconstrói em um número menor de relações em um sistema particular. A complexidade se realiza e mantém no sistema somente mediante reduções, isto é, reduções e manutenção de complexidade não estão em contradição, mesmo que se necessitem mutuamente (Corsi *et al*, 1996).

## 2.2 Introdução ao pensamento de Niklas Luhmann

A teoria dos sistemas proposta por Luhmann é uma teoria da complexidade, seu argumento se fundamenta na ideia de que os sistemas se constituem a partir de operações de redução de complexidade (Ferreira, 2014). Este processo ocorre através das seleções, mecanismos pelos quais o sistema retira do ambiente os elementos que o constituem.

Essas noções levam ao entendimento de Luhmann (1998) sobre sistema e entorno: a ideia de sistema como um todo constituído de partes, fundamento da Teoria Geral dos Sistemas, somente poderia ser recriado – não substituído – pela ideia de sistema/entorno, proposto por Ludwig von Bertalanffy<sup>6</sup> que descreveu a diferença entre sistemas abertos e fechados.

Desta forma, o sistema é definido por sua diferença em relação ao entorno. Para Luhmann o entorno é sempre mais complexo que o sistema, pois é ele que delimita o âmbito do que é possível em seu interior. Assim, a diferença entre sistema e entorno é vista como um gradiente de complexidade e este desnível de complexidade entre os dois se configura como relação de relações, ou seja, as relações possíveis entre os elementos dos sistemas se vinculam no próprio sistema em relação com as compatibilidades do entorno (Corsi *et al*, 1996).

A diferença entre o todo e as partes em repetição dentro dos sistemas é chamada de diferenciação, isto é, o sistema utiliza a si mesmo como entorno da formação de seus sistemas parciais. Com isso, um grau mais alto de improbabilidade é alcançado no nível dos subsistemas ao fortalecer os efeitos de filtragem do entorno que é, portanto, incontrolável, não se tratando apenas das relações entre as partes, mas, da quantidade menor ou maior de diferenças operacionalmente utilizáveis entre sistema e entorno. Reconstroem, desta forma, em diferentes linhas de interseção, o sistema todo como uma unidade de partes do sistema e seu entorno (Luhmann, 1998).

A distinção entre sistema e entorno só é possível a partir do fechamento autopoiético o que quer dizer que, os sistemas “possuem um fechamento autopoiético específico que os distingue do seu ambiente e que é condição básica para as suas possibilidades de comunicação com o ambiente” (Clarke e Hansen, 2009 *apud* Ferreira, 2012:118). Neste processo, a distinção acontece através da seleção uma vez que o entorno é sempre mais com-

<sup>6</sup> Enquanto Bertalanffy ocupou-se dos sistemas abertos, Luhmann concentrou-se nos sistemas fechados (Luhmann, 1998).

plexo que o sistema porque abarca as possíveis relações, os processos possíveis, os acontecimentos possíveis (Neves e Neves, 2006). A “relação dos sistemas com os ambientes é sempre seletiva na medida em que ao recolher deste o que necessitam para a continuação das suas operações apenas recolhem o que as suas operações autopoieticas permitem recolher” (Ferreira, 2012:118). Isso não quer dizer que o sistema não se comunique com o seu ambiente, a comunicação entre os sistemas é processada “através dos acoplamentos estruturais, que consistem em ‘uma relação mútua ou correspondência entre a estrutura de uma unidade e a estrutura do seu ambiente (incluindo outras unidades no ambiente)’” (Mingers, 2002 *apud* Ferreira, 2012: 118). Desta forma, o sistema é estruturalmente fechado, mas, funcionalmente aberto.

Para Luhmann, “o sistema que contém em si sua diferença é um sistema autopoietico, autorreferente e operacionalmente fechado e que se constitui como tal, reduzindo a complexidade do entorno” (Neves e Neves, 2006:192). Isso quer dizer que: 1) um sistema autopoietico possui a capacidade de se auto produzir e auto reproduzir, ou seja, a produção de novos elementos dentro de um sistema depende de operações anteriores ocorridas em seu interior e que constituem o pressuposto para as operações posteriores sendo, assim, a sua base autônoma que permite a sua distinção em relação ao seu entorno. 2) sendo autorreferentes, os sistemas só podem observar a realidade a partir de suas próprias operações. Assim, a autorreferência significa que a operação de observação está incluída naquilo que indica, ou seja, a observação indica algo ao qual pertence (Corsi *et al.*, 1996); 3) os sistemas possuem um fechamento operativo, ideia que se baseia no fato de que os sistemas não podem operar além de seus próprios limites, isto é, cada sistema não apenas tem um entorno, como também, é dependente da compatibilidade com ele (*idem*).

Se por um lado os sistemas sociais atuam na redução da complexidade do entorno a partir do fechamento autopoietico, por outro lado e seguindo o mesmo princípio, os sistemas passam a produzir complexidade na medida que produzem seus próprios elementos. Os sistemas sociais, portanto, produzem complexidade interna na medida em que reduzem a complexidade do entorno e, é neste processo que, para Luhmann, acontece a evolução (Neves e Neves 2006). Estas dinâmicas se configuram em um paradoxo: “O paradoxo da complexidade é que as operações de redução da complexidade aumentam a complexidade, pois cada seleção cria a sua própria contingência” (Luhmann, 1995 *apud* Ferreira,

2012:117).

A definição de complexidade em Luhmann tem a ver, portanto, com as relações entre os elementos, isto é, há complexidade quando um conjunto de elementos já não consegue se relacionar a qualquer momento com todos os outros devido a limitações na capacidade de interconexão (Neves e Neves, 2006; Medd, 2002), o que leva à necessidade de seleção: “a complexidade significa obrigação à seleção, obrigação à seleção significa contingência e contingência significa risco” (Luhmann, 1990 *apud* Neves e Neves, 2006: 193). Sendo assim, ainda que existam outras alternativas, é a seleção que situa e qualifica os elementos e a isso Luhmann chama de contingência.

Luhmann entende que a complexidade não é algo transparente ou inteligível, é, portanto mais importante compreender como é observada, pois entende que a existência de complexidade está condicionada ao observador (Curvello e Scroferneker, 2008). Para Luhmann, observações devem ser entendidas como operações de diferenciação, assim, “uma observação é uma indicação dentro do alcance de uma distinção”<sup>7</sup> (Spencer-Brown *apud* Andersen, 2001: 6). Assim, “qualquer observação cria a distinção entre o que é observado e o que não é observado. O que não é selecionado para observação não pode ser percebido pelo observador” (Ferreira, 2009:171). Para Luhmann, um sistema constrói sua própria complexidade estrutural a partir de todas essas características: sentido, autorreferência, autopoiese, fechamento operacional, com um tipo de operação própria, a comunicação. Este processo leva o sistema social a organizar sua própria autopoiese, o que chama de complexidade organizada. Para ele, somente a complexidade do sistema é complexidade organizada, (Luhmann, 1998 *apud* Neves, 2006).

Cumprido, portanto, distinguir a observação de primeira ordem e a de segunda ordem. A primeira diz respeito a uma observação feita através de uma seleção, a de segunda ordem é a observação da observação, assim, “observação de segunda ordem pode ser feita pelo sistema de observação observando as suas próprias observações (através de reflexividade), bem como por um outro sistema que observa as observações de um dado sistema”<sup>8</sup> (Knodt, 1994 *apud* Ferreira, 2010: 27).

<sup>7</sup> Tradução livre da autora. No original: “an observation is an indication within the scope of a distinction” (Spencer-Brown *apud* Andersen, 2001: 6).

<sup>8</sup> Tradução livre da autora. No original: *Second-order observation may be done by the observing system observing its own observations (through reflexivity) as well as by another system that observes the observations of a given system*” (Knodt, 1994 *apud* Ferreira, 2010: 27).

Todos os sistemas sociais são, por definição, sistemas de comunicação, o que os distingue de outros tipos de sistemas como o sistema psíquico (consciência) e o sistema biológico. Os sistemas sociais, na perspectiva luhmanniana incluem a sociedade, a interação, os movimentos sociais, as organizações e os sistemas funcionais (educação, saúde, economia, direito, religião, etc) (Ferreira, 2012). O fechamento autopoietico dos sistemas é a condição para comunicação com o ambiente (Clarke e Hansen, 2009 *apud* Ferreira, 2012) que acontece por meio dos acoplamentos estruturais.

Os acoplamentos estruturais são definidos como “uma relação mútua ou correspondência entre a estrutura de uma unidade e a estrutura do seu ambiente (incluindo outras unidades no ambiente)” (Mingers, 2002 *apud* Ferreira, 2012: 118). Desta forma, um sistema está estruturalmente ligado ao seu ambiente na medida em que se utiliza de eventos deste ambiente como perturbações para construir a sua própria estrutura. Ferreira (2012) assinala que cada tipo de sistema possui um tipo de acoplamento estrutural que permite a comunicação com o ambiente, esta, sendo sempre seletiva, isto é, somente podem recolher do entorno o que suas operações permitem recolher, assim, as comunicações dos outros sistemas no ambiente tornam-se “irritações as quais o sistema pode ou não responder estabelecendo acoplagens” (Hutter e Teubner, 1993 *apud* Ferreira, 2012: 118).

As informações do ambiente só podem entrar no sistema se forem organizadas pelas regras que organizam o sistema. Assim, o ruído ou irritações produzidas pelo ambiente só podem ser transformadas em informação e posterior comunicação, se forem entendidos pelo sistema.

Nos acoplamentos estruturais em que os sistemas são interdependentes e co-evoluem, como nas relações entre sistemas sociais e sistemas psíquicos, Luhmann (1998) propôs o termo interpenetração, isto é, um sistema pressupõe as operações do outro sistema e trabalha com elas como se fossem as próprias operações (*apud* Ferreira, 2014).

### **2.3 Tipos de sistemas na teoria luhmanniana**

Para Luhmann os sistemas sociais não incluem pessoas, apenas comunicações (Ferreira, 2010). As pessoas são compreendidas como sistemas psíquicos e sistemas físicos. É importante ressaltar que sistemas sociais e sistemas psíquicos diferenciam-se funcionalmente, isto é, enquanto o primeiro comunica, o segundo pensa e compreende, sendo as-

sim, cada um só existe dentro de seus próprios ambientes, porém, um não vive sem o outro (Tække e Paulsen, 2012). Luhmann (1995; 2006) tipifica os sistemas sociais, cada um com seu fechamento autopoietico específico, isto é, a forma como cada tipo de sistema se diferencia do seu ambiente:

[...] sociedade (comunicações), organizações (decisões), interações (presença), movimentos sociais (protesto). Identifica ainda, vários sistemas funcionalmente diferenciados: econômico (pagamento/não pagamento), jurídico (legal/ilegal), político (governo/governados e governo/oposição), educação (qualificados/não qualificados), científico (verdadeiro/falso)<sup>9</sup> (Ferreira, 2010:62)

### **2.3.1 O indivíduo na teoria luhmanniana**

Em sua teoria dos sistemas sociais, Luhmann não considera os seres humanos como elementos que constituem a sociedade. Diferentemente das teorias humanistas em que os seres humanos são a unidade dos processos sociais, Luhmann considera vários tipos de sistemas, mas o ser humano é incluído apenas como parte do ambiente da sociedade, porque:

“O 'ser humano' não tem lugar conceitual na teoria social de Luhmann, simplesmente porque não podem ser unificados em um único sistema que compreende, entre outros, uma série de moléculas químicas, um organismo biológico complexo, uma consciência e características sociais”<sup>10</sup> (Brunzel *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b: 51).

Esta noção rendeu severas críticas à teoria dos sistemas de Luhmann, especialmente pelos humanistas, baseados na ideia de que uma sociedade não se constitui sem os seres humanos. Luhmann não afirma que a sociedade possa ser constituída sem os seres humanos, apenas os inclui no contexto da sociedade de uma maneira diferente visto que para ele, o que constitui a sociedade são as comunicações.

Sistema psíquico é o termo utilizado na teoria dos sistemas para se referir à consciência humana, sua diferença primordial em relação aos sistemas sociais, descrita por Luhmann é que o primeiro pensa<sup>11</sup> e o segundo comunica, o que torna impossível a transfe-

<sup>9</sup> Tradução livre da autora. No original: “*society (communications), organisations (decisions), interactions (presence), social movements (protest), and various functionally-differentiated systems, economic (pay/don't pay), legal (legal/illegal), political (government/governed and government/opposition), educational (qualified/not qualified), scientific (true/false)*” (Luhmann, 1995; 2006 *apud* Ferreira, 2010:62)

<sup>10</sup> Tradução livre da autora. No original: *The “human being” has no conceptual place in Luhmann’s social theory simply because it cannot be unified in one single system comprising, among others, a number of chemical molecules, a complex biological organism, a consciousness and social characteristics* (Brunzel *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:51).

<sup>11</sup> Os pensamentos são as operações da consciência humana. Eles se reproduzem recursivamente sem contato com o entorno, desta forma, não há possibilidade de contato com o fluxo de pensamentos de uma consciência, apenas se pode observar a partir do exterior (Corsi *et al*, 1996)

rência de informações entre ambos. Isso implica em “opacidade” entre estes sistemas, quer dizer que “um não pode confirmar ou refutar, nem interrogar, nem responder ao que o outro tenha percebido. Ele permanece preso em consciência e não transparente para o sistema de comunicação, bem como a todas as outras consciências”<sup>12</sup> (Luhmann *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:52). Isso não quer dizer que seres humanos não estejam envolvidos nos sistemas de interação, porém os corpos não se constituem em elementos deste sistema (*idem*).

A outra maneira como os seres humanos aparecem na teoria dos sistemas sociais é na forma de “pessoa”. Sob o argumento de que a comunicação precisa de autores e endereços, emissores e receptores de mensagens (Schirmer e Michailakis, 2015b:52). As pessoas são, no entendimento de Luhmann, os endereços aos quais podem ser atribuídas comunicações específicas, permitindo o conhecimento sobre o autor da informação, assim como, da ação. A diferença entre sistema psíquico e pessoa se baseia no fato de que, enquanto o primeiro é a pré-condição para a comunicação, a segunda é o produto da comunicação. O mesmo ser humano pode ser tratado sob formas diferentes em ambientes comunicativos diversos, por exemplo,

[...] um banco de investimento de Wall Street cuja estratégia imprudente trouxe enormes lucros para a sua empresa às custas dos trabalhadores e agricultores pode ser descrito como um gênio, herói, uma pessoa de sorte, *yuppie* ganancioso, ou servo irresponsável do capital: o mesmo ser humano, uma pessoa diferente, dependente do sistema de observação<sup>13</sup> (Schirmer e Michailakis, 2015b: 53).

### **2.3.2 Os sistemas sociais**

A complexidade e o grau de interdependência que a sociedade moderna alcançou em direção a diferenciação funcional não tem precedentes. Para Schirmer e Michailakis (2015b) isso se deve, em parte ao resultado de uma estrutura primária da sociedade, porém, deve-se considerar outra linha de diferenciação funcional, a diferenciação em níveis de sistemas de comunicação na sociedade, ou os sistemas funcionais, sistemas organizacionais, como os governos, igrejas, empresas e os sistemas de interação face a face

<sup>12</sup> Tradução livre da autora. No original: “[o]ne can neither confirm nor refute, neither interrogate nor respond to what another has perceived. It remains locked up in consciousness and nontransparent to the system of communication as well as to every other consciousness” (Luhmann *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:52)

<sup>13</sup> Tradução livre da autora. No original: “[...] for example a Wall Street investment banker whose reckless strategy brought enormous profit to his company at the cost of workers and farmers can be described as a genius, hero, lucky guy, greedy yuppie, or irresponsible servant of capital: the same human being, a different person, contingent on the observing system” (Schirmer e Michailakis, 2015b:53).



como as reuniões, processos judiciais, etc. A seguir serão apresentados os três tipos de sistemas descritos por Luhmann.

### 2.3.2.1 Sociedade e sistemas funcionais

Seidl e Becker (2006) refere que é na sociedade que acontecem todas as comunicações e todas as comunicações são parte da sociedade, isto é, elas reproduzem a sociedade. Não existe, portanto, possibilidade de comunicação fora da sociedade e todas as comunicações são parte do que a compõe. A sociedade somente pode ser observada a partir do seu interior (Ferreira, 2014).

Conceituar a sociedade como sistema de comunicação implica um fechamento operativo (Seidl e Becker, 2006), ou seja, a autopoiese da sociedade é feita com comunicações (Luhmann *apud* Ferreira, 2014). Esta dinâmica é explicada por Ferreira:

“outros sistemas podem fazer e comunicar sobre a sociedade, apesar de fazê-lo sob o seu encerramento autopoietico específico, o que implica uma reentrada da sociedade dentro das comunicações destes sistemas, como acontece nos casos de movimentos sociais e interações”<sup>14</sup> (ibidem: 1679).

Para Luhmann, a sociedade está estruturada em primeira instância, em diferentes sistemas funcionais. São subsistemas que tem funções particulares para a sociedade como, por exemplo, o sistema legal, o sistema econômico, o sistema político (ibidem). Os sistemas funcionais, desenvolveram racionalidades próprias e modos especializados de observação, eles selecionam a complexidade da sociedade em uma pequena parte da realidade social, a partir de distinções orientadoras, ou os chamados códigos binários (Schirmer e Michailakis, 2015a). Desta forma, são subsistemas operacionalmente fechados entre si e cada um possui seu código que é transmitido através das comunicações e é o que distingue como pertencentes a um ou outro sistema funcional, como por exemplo, o sistema jurídico comunica através do código binário legal/ilegal, o sistema econômico, através das distinções entre pagamento/não pagamento e do sistema político, poder/não poder (Seidl e Becker, 2006).

Se por um lado, os códigos permitem ao sistema ver o mundo de forma particular, por outro eles impedem que o sistema veja a partir da perspectiva dos outros sistemas, o que leva, por exemplo, o sistema econômico não ter sensibilidade para a legalidade, veraci-

<sup>14</sup> Tradução livre da autora. No original: “Other systems can and do communicate about society, although they do it under their specific autopoietic closure, which implies a re-entry of society within the communications of these systems, as it happens in the cases of social movements and interactions” (Ferreira, 2014: 1679).



dade ou senso estético, vê apenas a partir da perspectiva de preço e expectativa de lucro.

### 2.3.2.2 *Os sistemas de interação*

Os sistemas de interação também são sistemas de comunicação e, desta forma, reproduzem a sociedade. No entanto, contrastando com a sociedade e seus subsistemas, os sistemas de interação se constituem a partir de um tipo específico de comunicação. Se na sociedade a distinção acontece entre tipos específicos e particulares de comunicação baseados em códigos, nos sistemas de interação a comunicação com base na qual eles se distinguem, é a comunicação baseada na presença (Seidl e Becker, 2006). Para além da presença, a percepção da presença é fundamental para que haja comunicação, portanto, sem o reconhecimento do outro não há interação, assim como, é indispensável, a percepção de que é percebido ou a percepção reflexiva (Corsi *et al.*:1996). Dela depende a autopoiese do sistema, a percepção mútua empurra os interlocutores à comunicação e mesmo o não comunicar é observado como comunicação (Ferreira, 2014) não comunicar comunica o não querer comunicar.

Para Luhmann os sistemas de interação são sistemas sociais com forte acoplamento de referências locais e pessoais e por isso, as comunicações que ocorrem neste meio não podem ser controladas pelo sistema (Nassehi, 2005). Por outro lado, nos sistemas de interação, mesmo que os interlocutores (sistemas psíquicos) se expressem em seu ambiente, é o sistema social que regula quais expressões serão incluídas no sistema (Tække e Paulsen, 2012). Cada sistema social cria suas próprias estruturas e formas de acoplamento estrutural entre as declarações dos sistemas psíquicos e as comunicações do sistema sociais, condicionadas por fatores como vontade, autoridade, bravura dos sistemas psíquicos presentes e o meio social – universidade como o ambiente para as aulas (Tække e Paulsen, 2012). Segundo Luhmann, a linguagem é o mecanismo de acoplamento estrutural entre sistemas psíquicos aos sistemas sociais (Ferreira, 2014), ela funciona de modo a tornar a compreensão da comunicação provável, permitindo ir além daquilo que é perceptível e, servindo-se de generalizações simbólicas na forma de sinais, de comunicar também sobre algo não presente ou somente possível (Corsi *et al.*, 1996). A conexão ou o acoplamento entre as estruturas dos sistemas psíquicos e dos sistemas sociais é entendida por Luhmann não como sobreposição, mas sim reciprocidade entre suas estruturas o que permite evolução.

### 2.3.2.3 Os sistemas organizacionais

Organizações são tipos de sistemas que asseguram a comunicação entre os sistemas e o ambiente (*idem*), operam normalmente no contexto dos sistemas funcionais, por exemplo os bancos e as empresas são sistemas organizacionais no contexto da economia. Importa, por isso, distingui-las, já que, estão em comunicação constante com os mesmos.

As organizações possuem duas características específicas que a diferenciam dos sistemas funcionais, possuem uma estrutura hierárquica e constroem complexos arranjos de expectativa de comportamento, além de possuir um endereço de comunicação (Luhmann, 1997 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b) pelas quais se comunicam com outras organizações. Desta forma, diferenciam-se operacionalmente de seus sistemas funcionais, seguindo suas próprias lógicas e racionalidades internas como as decisões, regras de participação, por exemplo (*idem*). As decisões, programas, membros e canais de comunicação constituem-se nos elementos das organizações (Ferreira, 2012). A quantidade e os diferentes tipos de elementos determinam a complexidade maior ou menor da organização, assim, quanto mais complexa a organização, maior a capacidade de diferenciação interna, o que produz grande vantagem sobre os sistemas funcionais (Schirmer e Michailakis, 2015b).

Diferentemente dos sistemas funcionais, que só comunicam a partir de seus próprios códigos binários, as organizações podem mudar de uma perspectiva para outra, pois a comunicação nas organizações está ligada a diferentes sistemas funcionais através dos acoplamentos estruturais. Com isso, as decisões implicam a utilização de múltiplos códigos (econômicos, jurídicos, científicos) simultaneamente (Andersen *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b), todavia, as organizações não representam seus sistemas funcionais, seguem suas próprias racionalidades que nem sempre estão alinhadas com as normas dos seus sistemas funcionais (Schirmer e Michailakis, 2015b).

Segundo Luhmann (2013), algumas organizações maiores se formam dentro dos próprios sistemas funcionais. Neste caso adotam as funções primárias e os códigos do sistema (*apud* Ferreira, 2010). Isso leva a que os sistemas funcionais sejam identificados mais com as organizações do que com os códigos, tornando-se a tomada de decisão organizada dos sistemas (Andersen *apud* Ferreira, 2010). Entretanto, organizações primárias não se dedicam apenas ao seu sistema funcional dado que inevitavelmente precisam comunicar com outros sistemas (Ferreira, 2014).

Luhmann conceitua os sistemas organizacionais como: “sistemas que consistem em decisões e que eles próprios produzem as decisões das quais eles consistem através das decisões das quais consistem”<sup>15</sup> (Luhmann *apud* Seidl e Becker, 2006: 24). Neste sentido, a distinção entre sistema/ambiente é feita entre um sistema de decisões e todos os outros, sendo que esta distinção é produzida e reproduzida em cada decisão. Falar de organização, é então, falar de decisões, elas constituem as operações autopoieticas das organizações (Ferreira, 2012).

### **2.3.3 Processos de Inclusão e exclusão nos sistemas sociais**

Inclusão na acepção luhmanniana significa a ligação entre os seres humanos e a sociedade, tendo em conta que nas comunicações, como vimos, tomam a forma de endereços de comunicação, como forma de pessoas, portadores de papéis, atores (Nassehi, 2002 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b).

Para Luhmann, são dois os tipos de funções pelas quais as pessoas podem ser incluídas nos sistemas: “*performance roles*” and “*layman roles*”. O primeiro refere-se ao papel que os sistemas funcionais requerem para suas funções sociais e desempenho frente aos outros sistemas, por exemplo, os professores para o ensino, os empresários para o sistema econômico, assistentes sociais na segurança social, neste caso, exige-se uma maior especialização (estudo, desenvolvimento de habilidades). O segundo está associado a funções complementares ao primeiro, ou seja, são os destinatários do desempenho do “*performance role*”. Exemplo disso são os consumidores na economia, os alunos no ensino, os clientes da segurança social, neste caso, os papéis são mais genéricos e, a princípio, aberto a todos. O papel desempenhado por ambos implica assumir uma expectativa comportamental pré-definida ou “roteirizada”. Os autores salientam que é como “*layman roles*” que os sistemas funcionais atendem ao universalismo da inclusão pelo qual todos os que preenchem as especificidades e exigências do sistema funcional são admitidos por ele (Bommes e Scherr, 2000 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b). Para Luhmann (2005), “só faz sentido falar de inclusão, se houver exclusão”<sup>16</sup> (*apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:54), por serem, como referido, parte do ambiente e não da sociedade, são excluídos assim como os sistemas or-

<sup>15</sup> Tradução livre da autora: No original: “[...] *systems that consist of decisions and that themselves produce the decisions of which they consist through the decisions of which they consist*” (Luhmann *apud* Seidl, e Becker, 2006: 24).

<sup>16</sup> Tradução livre da autora. No original: “*It only makes sense to speak of inclusion if there is exclusion*”(Luhmann, 2005 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:54),

gânicos e psíquicos, ao passo que são incluídos aos sistemas funcionais em parte, ou seja, apenas os aspectos funcionalmente relevantes, o “resto”, tido como irrelevante, é excluído (idem). Destarte, a inclusão na sociedade moderna toma a forma de multi-inclusão parcial, ou seja, a inclusão parcial em diferentes sistemas monofuncionais (Braeckman, *apud* Shirmer e Michailakis, 2015b:54). Neste sentido, o indivíduo integral permanece fora dos sistemas funcionais sendo, portanto, excluído.

As organizações, contrariamente aos sistemas funcionais que assumem-se abertos a todos, são fechadas a quase todos na perspectiva luhmanniana. A inclusão das pessoas acontece por filiação, quer dizer, devem preencher requisitos definidos pelas organizações tanto para aspectos formais (idade, competência, histórico legal) como também, aspectos adscritivos (sexo, etnia, religião) além dos aspectos relacionados as expectativas de comportamento (qualidade de desempenho, cumprimento de tarefas).

Nassehi (2002) alerta que a inclusão não deve ser confundida com a igualdade, quer dizer, a inclusão universal não significa igualdade de inclusão (*apud* Shirmer e Michailakis, 2015b). Existem diferentes escalas de inclusão nos *performances roles* dentro das organizações, mas que são desiguais no que respeita aos salários, poder ou influência (exemplo disso são os escalões: técnicos, chefias, direção, presidência). No caso dos *laymans roles* há, também, diferentes gradações de papéis, exemplo disso, é o fato de que mesmo no caso em que todas as pessoas tenham uma capacidade legal básica, nem todas são capazes de elaborar contratos. Neste sentido, a inclusão não só não é sinônimo de igualdade como pode ser a razão para gerar mais desigualdade (Nassehi, 2002 *apud* Shirmer e Michailakis, 2015b), ou seja, trata-se do resultado das operações dos sistemas funcionais: Cabe ressaltar que não se tratam de efeitos da exclusão mas da inclusão, ou melhor, efeitos cumulativos de desigualdade, isso se expressa na sobreposição de *performance roles* e, inversamente, para aqueles que possuem papéis de baixo desempenho (*layman roles*). Os primeiros por terem papéis mais altos no *ranking* de desempenho, recebem salários melhores, acesso a educação de qualidade o que permite seu desempenho como *layman role*, em níveis mais elevados no que se refere a preço, *status* e exclusividade, por exemplo. Na lógica inversa, a inclusão de *layman roles* em outros sistemas é geralmente de qualidade inferior (Shirmer e Michailakis, 2015b).

## 2.4 Exclusão, trabalho social e sistemas sociais na perspectiva luhmanianna

A exclusão dos seres humanos ou “*exclusion individuality*”, como referem Schirmer e Michailakis (2015b), não é por si só um problema, é, na verdade, uma exigência estrutural da sociedade moderna, ou seja, uma sociedade funcionalmente diferenciada só funciona incluindo o ser humano apenas em parte, como vimos. Não se refere, portanto, apenas a um pré-requisito estrutural, mas a consequência empírica da diferenciação funcional (Bommes e Scherr *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b). Ao mesmo tempo, o fato de que basicamente todas as pessoas são excluídas da maioria das organizações e incluídas em apenas algumas, não é um problema por si só. Existe outro tipo de exclusão que advém do fato de que se a inclusão significa que as pessoas são consideradas relevantes pelos sistemas sociais, a exclusão significa o oposto. Isso, por sua vez, é visto como um grande problema para Luhmann (2005): “Exclusão designa a situação em que as pessoas não são considerados participantes relevantes na comunicação e, portanto, não recebem um endereço comunicativo”<sup>17</sup> (*apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:57). Isso quer dizer que não podem ser beneficiados pelos sistemas por não serem considerados interessantes de acordo com os critérios de seleção que se aplicam o que implica a impossibilidade da entrada ou permanência do indivíduo. Assim, para participarem adequadamente da sociedade é preciso que estejam incluídos não apenas como *layman roles*, mas em, pelo menos, um *performance roles*, sendo este o caminho para a sobrevivência, não só no que respeita ao aspecto econômico, mas como identidade, autoestima e acesso (Schirmer e Michailakis, 2015b). Ocorre que, *performance roles* de sistemas funcionais associam-se a organizações o que requer que exigências restritivas sejam cumpridas para que as pessoas sejam consideradas importantes e, com isso, incluídas nos sistemas.

Contrariamente aos sistemas funcionais, as organizações não precisam atender a semânticas de igualdade e inclusão universal, sendo irrelevante se pessoas sejam excluídas desde que haja pessoas suficientes para a realização das tarefas, isto é, nem todos são necessários. Schirmer e Michailakis (2015b) referem que a existência de interdependência empírica no descumprimento de requisitos dos sistemas sociais, quer dizer, a exclusão em um sistema implica numa diminuição das chances de inclusão em outros o que leva a efei-

<sup>17</sup> Tradução livre da autora. No original: “*Exclusion designates the situation where people are not considered relevant participants in communication and therefore are not given a communicative address*” (Luhmann, 2005 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:57).

tos cumulativos de exclusão: as pessoas podem se tornar cada vez mais irrelevantes para os sistemas. “Termos como “excluídos”, “sem-abrigo” e “desempregado” referem-se a relevância limitada de algumas pessoas para certos sistemas funcionais e organizações”<sup>18</sup>

#### **2.4.1 Gestão da exclusão: o trabalho social na inclusão dos excluídos**

A ideia de inclusão universal atribuída aos sistemas funcionais contraria indubitavelmente a exclusão produzida pelos sistemas sociais, nomeadamente as organizações. Diante deste fato empírico, o Estado de Bem-Estar moderno, como defensor da inclusão e igualdade, empenha-se em colmatar os efeitos destas contradições, tendo em conta os problemas de legitimidade política e de ordem social que resultam disso. No entanto, mesmo com esforços empreendidos pelas políticas de bem-estar na redução da pobreza econômica, ainda assim não foi capaz de eliminar a marginalização de grupos específicos, o que os torna o público-alvo do trabalho social.

Bommes e Scherr (2002) atribuem à generalização a diferença determinante entre as políticas de bem-estar e o trabalho social, isto é, a segurança social atua primordialmente sob o princípio da padronização, ao passo que, o trabalho social atua como salvaguarda secundária nos casos que não se adéquam aos mecanismos regulares e segurança social e que, portanto, requerem um tratamento individualizado (*apud* Schirmer e Michailakis, 2015b). Toma, com isso, um caráter de gestão da exclusão social (*idem*), definido por Fuchs (2000) como a reorganização do endereçamento (*idem*).

Segundo os autores, a gestão da exclusão é realizada de três maneiras: *prevenção da exclusão* para indivíduos cuja inclusão nos sistemas é problemática (ex-condenados em liberdade condicional, alunos indisciplinados); *mediação da inclusão* para indivíduos que temporariamente perderam seus endereços sociais em determinados contextos, mas, que podem ser trabalhados para a re-inclusão (toxicodependentes em tratamento, doentes a longo prazo); *administração da exclusão* para os indivíduos que não tem perspectiva de inclusão regular, através da criação de novas formas de inclusão e contextos sociais como habitação especial (abrigo, casas de acolhimento, por exemplo), escolas especiais, alas psiquiátricas, o que exemplifica o fato de que exclusão não significa exclusão total na sociedade moderna, isto é, a maioria das exclusões se tornam outros tipos de inclusão.

<sup>18</sup> Tradução livre da autora. No original: “Terms such as “excluded”, “homeless”, and “unemployed” refer to the limited relevance of some persons to certain function systems and organizations” (Bommes e Scherr, 2000 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:58).

### ***2.4.2 Help system<sup>19</sup>: um sistema funcional de ajuda social***

Schirmer e Michailakis (2015a) argumentam sobre a existência de um sistema funcional centrado na ajuda. Esta ideia é fundamentada pelo estudioso luhmanniano Dirk Baecker (1994) e por outros autores como Fuchs (2000), Hillebrandt (2010), Merten (2000), Andersen (2003, 2006), La Cour (2002), Moe (2003), Nissen (2005) que se seguiram. Este sistema refere-se a uma ajuda organizada, fornecida pelo trabalho social (público ou privado), oferecido pelos serviços sociais para pessoas identificadas pelo sistema como necessitados. Este tipo de ajuda que se baseia em uma estrutura de expectativas mútuas entre fornecedor e receptor, diferencia-se de outras ao longo da história. Em diferentes momentos, a ajuda foi um elemento estrutural do qual as sociedades pré-modernas dependiam. A caridade cristã foi, por exemplo, um dos modelos pelos quais os sistemas de ajuda evoluíram ao longo da história, fundamentados em princípios religiosos e morais. As sociedades funcionalmente diferenciadas exigiram novas formas de ajuda, diferenciadas dos modelos antigos pela formalização da ajuda e o desenvolvimento de uma base de conhecimento, habilidade e ética profissional.

O sistema de cuidado referido pelos autores, diferenciou-se funcionalmente através da criação de sua esfera distinta de significados e observações, ou seja, distingue e seleciona os eventos de seu ambiente por meio de códigos de ajuda/não ajuda (Baecker, 1994 *apud* Schirmer e Michailakis 2015a). Destarte, a “comunicação de ajuda comunica sobre a compensação do *déficit*, o que significa que a ajuda é selecionada caso a omissão da ajuda (não ajuda) poderia ser possível”<sup>20</sup> (idem: 4). Isso quer dizer que os sistemas organizacionais dos serviços sociais decidem se determinados indivíduos podem ser reconhecidos como elegíveis à ajuda ou não, o que remete à forma descrita por Luhmann sobre como os sistemas funcionais incluem ou excluem, bem como, sobre as exclusões cumulativas de um sistema para o outro.

O sistema de cuidado é uma reação à exclusão em massa, sendo considerado por alguns autores (Baecker 1994; Fuchs 2000; Sommerfeld 2000 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015a) como um sistema funcional secundário. Nesta perspectiva, a gestão da exclu-

<sup>19</sup> Utilizaremos a expressão “sistema de cuidado”, em tradução livre, para designar a expressão “*help system*” utilizada por Michailakis e Schirmer (2015a).

<sup>20</sup> Tradução livre da autora. No original: *Help communication communicates about deficit compensation (ibid., 99), and logically, this means that help is selected where the omission of help (not help) might have been possible*” (Baecker, 1994 *apud* Schirmer e Michailakis 2015a: 4)

são é a função do sistema de cuidado, assim, “organizações de serviço social se tornam ativas quando os indivíduos são excluídos ou ameaçados pela exclusão de sistemas funcionais que são vitais para a existência social (a economia, política, educação, saúde, etc.)”<sup>21</sup> (Schirmer e Michailakis, 2015a: 5). O sistema de cuidado não atua sobre os outros sistemas, mas apoia as pessoas afetadas por estas estruturas, incluindo estes indivíduos como clientes (*layman roles*) pelo trabalho do assistente social (*performance role*). Baecker (1994) e Bommers e Scherr (2000) referem-se a este processo como inclusão de substituição (*apud* Schirmer e Michailakis, 2015a), ou seja, na impossibilidade da inclusão regular em outros sistemas, é incluído no sistema de cuidado em substituição, de forma temporária até que já não seja necessário indicando que a intervenção do trabalho social foi bem-sucedida, o que não quer dizer que o sistema seja capaz de incluir as pessoas nos outros sistemas, como já referido, o que é uma função dos próprios sistemas.

---

<sup>21</sup> Tradução livre da autora. No original: “*Social work organisations become active when individuals are excluded or threatened by exclusion from function systems that are vital for social existence (the economy, polity, education, healthcare, etc.)*” (Schirmer e Michailakis, 2015a:5)



### CAPÍTULO III. MODELO DE ANÁLISE

No decorrer do trabalho, vamos analisar de que forma se articulam as decisões nos sistemas de interação no contexto do Projeto de Intervenção Junto aos Sem-abrigo do Conselho de Coimbra (PISACC), no trabalho social com os sem-abrigo. Para tanto, buscaremos caracterizar o PISACC na perspectiva da governação em rede, ou seja, uma rede de intermediários que se mobiliza em torno de um problema social complexo, atuando como potenciador nos processos de inclusão das pessoas sem-abrigo nos sistemas sociais. A investigadora se ocupará, assim, de observar as comunicações entre sistemas organizacionais e acoplamentos com os sistemas psíquicos que ocorrem nos sistemas de interação, seguindo as decisões e observando como estas chegam às pessoas sem-abrigo.

#### 3.1 Conceitos e teorias

A fim de compreender como são produzidas as decisões a partir das interações entre os sistemas, buscaremos identificar e analisar os elementos que constituem o PISACC no intuito de caracterizá-lo como uma rede de governação, fundamentado na abordagem da governação em rede identificada por Sørensen e Torfing (2004) como *interdependence theory*, bem como, na Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. A descrição dos sem-abrigo, será feita a partir do conceito de *wicked problem* (Marques *et al.*, 2014, 2015), ou problemas sociais complexos. Esta escolha é complementar aos conceitos luhmannianos que respeitam às dinâmicas de exclusão e inclusão (também utilizadas para a descrição dos sem-abrigo), e foi feita sob o argumento de que o fenômeno dos sem-abrigo é percebido pelas organizações, como um problema tão complexo quanto a complexidade que requer para ser resolvido, o que nos remete para o conceito de variedade requerida.

A caracterização do PISACC como uma rede será feita, sobremaneira, pela análise das descrições dos sistemas organizacionais sobre a realidade e sobre si mesmos, o que nos reporta ao conceito de observação na lógica luhmanniana, isto é, de que qualquer observação cria a distinção entre o que é indicado e não indicado (*apud* Ferreira, 2014), assim, “o que não é selecionado para observação não pode ser percebido pelo observador” (Spencer-Brown *apud* Ferreira, 2009: 171).

Este conceito aplicar-se-á tanto às descrições das observações do ponto de vista da investigadora sobre o objeto de estudo, como para as observações dos sistemas em relação

ao seu meio. Estas noções associam-se, na teoria luhmanniana, aos conceitos de *basal self-reference*, reflexividade e reflexão.

### **3.1.1 Governação em Rede**

Para analisar o PISACC como uma rede de governação, reportamo-nos às correspondências referidas por Ferreira (2012) entre os conceitos de governação em rede e a teoria dos sistemas sociais de Luhmann. Segundo a autora, numa leitura a partir da complexidade, a governação em rede, sustentada na ideia de fragmentação e complexificação da sociedade que leva ao desaparecimento de um centro pelo qual pode ser governada, encontra correspondências na descrição das sociedades funcionalmente diferenciadas de Luhmann, as quais distinguem-se pela coexistência de sistemas autopoieticos, que não são capazes de determinar as operações dos demais. Paralelamente, na governação em rede a capacidade de autorregulação e a preferência por políticas que incentivem a autogovernação da sociedade são evidenciadas. A autora refere paralelismos entre as noções de governação em rede e complexidade na descrição de Morçöl (2005):

[...] auto-organização e autorreferencialidade, ausência de um centro e propriedades emergentes, estabilidade e dinamismo simultâneos, multiplicidade de atores e interações, fluidez de estruturas, percepções e preferências, dinâmicas dos atores, construção social das redes e acerca das redes, gestão implicando a cogovernança, *steering*, coprodução e flexibilidade (*apud* Ferreira, 2012:117).

Com isso, pretendemos compreender as dinâmicas do PISACC a partir da análise dos elementos que o constituem, tais como: a) contingências e dinâmicas de integração implicadas no seu surgimento; b) tipos de organizações, seus serviços e recursos humanos envolvidos; c) os setores da sociedade que representam; d) dinâmicas internas de governação, como a distribuição de papéis e responsabilidades, canais de comunicação, programas e premissas coproduzidas; e) relação com o Estado.

Segundo Ferreira (2012) a abordagem da complexidade da governação pode ser feita de duas maneiras, uma que busca abarcar a complexidade através de conceitos e teorias que permitam compreender os sistemas complexos (Byrne *apud* Ferreira, 2012) e outra, que adotamos para este estudo, “que parte de uma ontologia da complexidade para observar processos de redução da complexidade” (Ferreira, 2012:117) associada ao pensamento luhmanniano.

### **3.1.2 Teoria dos Sistemas de Luhmann**

Como vimos, o argumento central da teoria luhmanniana é de que os sistemas so-

ciais são mecanismos de redução da complexidade, noção que fornece a estrutura para o quadro conceitual que fomentará as análises deste estudo, especialmente no que concerne à caracterização dos tipos de sistemas implicados no PISACC e que foram descritos no Capítulo II e as interações e decisões entre os sistemas.

Assim, os sistemas serão observados da seguinte forma: a) sistemas organizacionais: organizações do Estado e do TS que constituem o PISACC; b) sistemas de interação: reuniões da rede e intervenção face a face (giros noturnos e atendimentos com as pessoas sem-abrigo); c) sistemas funcionais: os diferentes sistemas que se interconectam e se justapõem no contexto da rede (saúde, segurança social, justiça, educação); d) sistemas psíquicos: pessoas que se fazem presentes nos sistemas de interação e que assumem papéis (técnicos e pessoas sem-abrigo).

### **3.1.3 Conceitos**

*a) basal self-reference:* Segundo Ferreira (2014) este conceito é essencial para a reprodução autopoietica. Está relacionado as operações de observação de primeira ordem, sendo necessárias seleções dos elementos e relações para a constituição do sistema, desta forma, “sistemas autopoieticos criam tudo o que utilizam como elemento e, assim, usam de forma recursiva os elementos que já estão constituídos no sistema” (Luhmann *apud* Ferreira, 2014:1677), tornando o sistema autônomo quanto a sua constituição, operacionalmente fechado o que não permite que o ambiente o influencia, a menos que o sistema assim o deseje. A partir deste conceito, vamos analisar as seleções feitas pelo PISACC, a fim de caracterizá-lo como uma rede de parceiros na governação de um problema complexo.

*b) Reflexividade:* também chamada de autorreferência processual, a reflexividade é temporalizada, ou seja, indica uma distinção entre eventos anteriores e posteriores, o que implica uma seleção temporal limitadora da liberdade dos elementos no processo. “Em reflexividade, um processo de comunicação inclui a comunicação sobre o próprio processo (comunicação sobre comunicação, observação de observação) pois, o processo é a condição para a reflexividade ao passo que a reflexividade intensifica o processo (Luhmann *apud* Ferreira, 2014). Este conceito nos será útil para analisar de que forma o PISACC utiliza de reflexividade para observar a si mesmo numa dimensão temporal, o trabalho social, decisões e estratégias que utiliza na abordagem da complexidade do problema social das pessoas sem-abrigo.

*c) reflexão:* refere à distinção do sistema em relação ao meio ambiente, é a forma como o sistema distingue-se indicando a si mesmo em contraste com o entorno, diferença construída dentro do sistema. É a forma como o ambiente é reconstruído internamente a partir da observação de segunda ordem, podendo ser utilizado em auto-descrições (Ferreira, 2014). Desta forma, o conceito de reflexão será utilizado para analisar a forma como o PISACC descreve a si mesmo como uma rede.

*d) Variedade requerida:* As noções de governação em rede na abordagem de problemas sociais complexos nos remetem ao conceito de variedade requerida, isto é, as parcerias (ou redes) são descritas como mecanismos complexos que fornecem a complexidade necessária para lidar com a complexidade. A lei da variedade requerida afirma que um sistema deve ter um regulador de complexidade suficiente para transformar a complexidade do ambiente em complexidade organizada, para que não seja destruído por ela (Ashby, 1956; Jessop, 2010 *apud* Ferreira, 2010). Neste sentido, a quantidade e a variedade de elementos que integram o PISACC e que o caracterizam como um projeto de governação em rede, podem determinar a sua variedade requerida, ou seja, a sua capacidade de lidar com a complexidade do problema social das pessoas sem-abrigo. A partir da análise dos sistemas presentes no PISACC e dos elementos que os constituem, poderemos inferir sobre a variedade requerida da rede.

*e) acoplamento estrutural* é o modo através do qual os sistemas sociais se comunicam entre si e com o seu meio ambiente, que, pode ser por si mesmo, também um sistema (sistemas funcionais podem ser o ambiente de sistemas organizacionais). Este é um conceito cuja transversalidade o faz necessário em grande parte das análises sobre as comunicações entre os sistemas. O acoplamento estrutural entre os sistemas acontece por via das organizações, dos programas e dos intermediários. O acoplamento estrutural entre sistemas sociais e sistemas psíquicos acontece por meio da interpenetração. (Luhmann *apud* Ferreira, 2014).

*f) Decisão: indecidibilidade e premissas de decisão de decisão indecidíveis*

A partir das noções luhmannianas dos sistemas organizacionais de que a distinção entre sistema/ambiente é feita entre um sistema de decisões e todos os outros, processo reproduzido recursivamente, referir-se às organizações é o mesmo que às decisões, dado que

constituem as operações autopoieticas das mesmas (Ferreira, 2012). A seleção de alternativas entre todas as possíveis configura o *paradoxo da indecidibilidade*, o que implica que a alternativa é igualmente válida para a seleção, caso contrário, não seria uma decisão real, o que significa que escolher outro que não a alternativa encontra-se em um lugar fora da decisão (Seidl e Becker, 2006; Ferreira, 2010) o que requer o deslocamento para um lugar invisível, o *paradoxo das decisões* (Seidl e Becker *apud* Ferreira, 2012). Este deslocamento pode ser feito para *premissas de decisão*, ou seja, para a escolha de regras de decisão que a transferem a uma autoridade cujas seleções são invisíveis, ou seja, para um *decision-maker* (idem).

As decisões baseiam-se em premissas de decisão, deslocadas no tempo como decisões passadas. Premissas de decisão são importantes para resolver o paradoxo das decisões (Ferreira, 2012). Podem ser decidíveis ou indecidíveis, estas últimas ocorrem como, por exemplo, quando se atribuem decisões a decisões passadas (ou futuras) ou em outros espaços (idem). Os elementos das organizações são todas premissas de decisão (ibidem), assim, para observar as decisões articuladas nas interações do PISACC, cumpre analisar: a legislação, documentos, protocolos, estratégias, planos de ação, categorias profissionais que constituem as equipes de trabalho, valências; tendo em conta, que também são o resultado de decisões passadas. As *decisões indecidíveis* não são explicitamente decididas, são vistas como necessárias e imutáveis pois a organização não é capaz de ver sua contingência. Luhmann sugere dois tipos de premissas de decisão indecidíveis, *a cultura organizacional* e *a rotina cognitiva*. A primeira pode ser expressa como aquelas práticas que sempre foram feitas da mesma forma e a segunda refere-se a forma como o meio ambiente é conceituado pela organização, como por exemplo, a ideia que se tem sobre as características do cliente (Seidl e Becker, 2006). Este tipo de premissa de decisão poderá ser observada a partir das descrições sobre os/as clientes, através da análise documental da rede, bem como, a partir da análise das decisões e das alternativas (paradoxo das decisões) nos sistemas de interação, onde presumidamente, podem ser evidenciadas diferentes formas de observar o/a cliente.

g) *premissas de decisão decidíveis*: Luhmann restringiu o significado de premissa de decisão às premissas que vinculam não só as decisões que se seguem, como já referido, mas também para outros tipos de decisão, são decisões de longo alcance e portanto, deci-

sões decidíveis. São três os tipos de decisões neste espectro: os programas, o pessoal e os canais de comunicação (Seidl e Becker, 2006).

**1) Programas:** Os programas são uma das formas como um sistema ressoa em outros sistemas (a outra forma são as organizações), são maneiras de produzir acoplamentos estruturais entre os sistemas (Ferreira, 2014). São instrumentos que podem ser utilizados em outro sistema para alterar as suas condições internas, porém não seus códigos, são portanto, estruturas para a aplicação dos códigos. Os programas, enquanto são necessários, são contingentes. Estas alterações são irritações que os programas são capazes de fazer em programas de outros sistemas, podendo, inclusive, influenciá-los (Ferreira, 2010). Isso ocorre quando há reconstrução dessas irritações dentro das comunicações do outro sistema. Segundo Nobles e Schiff (*apud* Ferreira, 2010), Luhmann propõe dois tipos de programa: *programas de propósito específico* e *programas condicionais*. O primeiro refere-se a estruturas de sistemas que orientam as operações. Elas identificam uma diferença que, em sistemas autopoieticos, é construída dentro do sistema, trata-se de uma diferença relativa ao futuro. O segundo refere-se a estruturas para a aplicação do código e envolve uma observação de segunda ordem do mesmo, típico do sistema legal. Neste caso, nos concentraremos nos programas de propósito específico, através da análise dos programas que possuem uma linha de intervenção comum entre as organizações do PISACC, como os Giros Noturnos.

**2) Canais de comunicação:** são os meios que tornam provável a comunicação entre emissor e destinatário tendo em vista que para Luhmann, a comunicação somente ocorre entre sistemas sociais. Para alcançar as pessoas que não estão fisicamente presentes (nos sistemas de interação), é necessário que haja meios de difusão e estes, ao longo da história, se desenvolveram com base na linguagem, portanto, todas os canais de comunicação desde a escrita até a chegada do computador, envolvem linguagem, que se constitui no tipo de acoplamento estrutural entre sistemas psíquicos (Corsi *et al.*, 1996). A escrita, facilita a observação de segunda ordem ou reflexividade da comunicação, graças a ela a comunicação se tornou mais facilmente objeto de outra comunicação. Estas sequências de comunicação prescindem de reciprocidade entre interlocutores, como na comunicação oral, por estarem sós, tem tempo e a possibilidade de elaborar seletivamente suas propostas, podendo ter em conta as exigências de compreensão do destinatário (Corsi, *et al.*, 1996).

**3) Pessoal ou intermediários:** Os intermediários são as pessoas ou organizações com a função de intermediar “diferentes modos de governação, domínios funcionais, *expertises*, conhecimento, funções, culturas, identidades”<sup>22</sup> (Ferreira, 2010:71). Desempenham um papel entre o conjunto de relações profissionais, as profissões, agências e clientes (Chris Allen *apud* Medd *et al*, 2005). Segundo Medd *et al*. (2005) eles atuam em diferentes níveis: bilateral (duas componentes), multilateral (três ou mais componentes) e sistêmico, este último relacionado a redes ou sistemas. Assim, na assunção deste papel, os intermediários devem estar aptos a permitir a comunicação, coordenar diversos setores ao mesmo tempo que, criam, desenvolvem e difundem conhecimentos e prestação de serviços (*idem*), competências que se alinham às práticas ligadas ao desempenho deste papel, que se traduz em: alinhamento de interesses, o favorecimento da aprendizagem e expertise, a construção de confiança e moldagem de práticas (*ibidem*). A construção de confiança é pertinente para este estudo, tanto ao nível das organizações nas relações entre si no contexto da rede PI-SACC, como no nível das pessoas, no papel de técnicos e suas relações com as pessoas sem-abrigo, pois pode auxiliar na compreensão dos mecanismos de acoplamento estrutural, bem como outras dinâmicas que mantêm a rede ativa. Medd *et al*. (2005) explica que os intermediários desempenham um papel na ordenação e definem relações, atuando na redução da complexidade, tornando o meio complexo em algo observável e criando as possibilidades para o acoplamento entre estruturas de diferentes sistemas.

*h) exclusion roles:* papéis de exclusão é a expressão utilizada por Schirmer e Michailakis, (2015b) para designar os papéis – no sentido dado à forma típica de inclusão nos sistemas sociais – dos mendigos, moradores de rua, analfabetos, imigrantes ilegais e que torna o termo paradoxal: a exclusão como uma forma específica da inclusão, visto que ao serem excluídos dos sistemas sociais (economia, habitação, educação, sistema político), assumem um papel que os torna candidatos a ajuda e ao apoio. Para os autores, transformar problemas de inclusão/exclusão em casos configura a operação comunicativa principal do trabalho social (Fuchs *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b), torna os indivíduos necessitados em clientes e, como tal, no papel de exclusão (*exclusion roles*), pode ser incluído no contexto do trabalho social. Neste papel assume o *layman role* do sistema de cuidado social (*help system*). É através destes mecanismos que o trabalho social inclui pessoas no seu

<sup>22</sup> Tradução livre da autora.No original: “[...] *different governance modes, functional domains, expertises, knowledge, functions, cultures, identities*” (Ferreira, 2010: 71)



próprio modo de operação, atribui um endereço social a indivíduos que não o possuem em outros sistemas. Mesmo que a inclusão no contexto do trabalho social seja uma alternativa para a total exclusão (risco de fome), não pode ser confundido com a inclusão em outros sistemas funcionais ou organizações, ele apenas é capaz de gerenciar e melhorar a capacidade de endereçamento de seus clientes através da mediação, da terapia, das consultas, por exemplo, melhorando, desta forma, sua atratividade para outros sistemas funcionais ou organizações, no entanto, não sendo possível a ele incluir clientes em outros sistemas (Fuchs *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b), o que só é possível (ou não) pelos próprios. Este conceito será utilizado para caracterizar o papel das pessoas sem-abrigo, nos mecanismos de inclusão no Sistema de Solidariedade e Segurança Social<sup>23</sup> a partir da inclusão nas organizações do PISACC.

*i) Wicked problems:* é a terminologia utilizada por Rittel e Webber (1973) para designar o caráter “ingerível” dos problemas sociais complexos (*apud* Marques *et al*, 2015:14) o que denota a complexidade e dificuldade de resolução que lhe é característica. Para Marques *et al* (2015) a complexidade dos *wicked problems* pode ser identificada a partir de um conjunto de sinais descritos por Denning (2009) e adaptado pelo autor. Os sinais incluem:

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; tentativas de melhoria não funcionaram; as soluções existentes são *ad-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 suportam a sua agenda. Gera-se desconfiança e ressentimento entre eles; sentimentos negativos: frustração, sensação de bloqueio, confusão, discórdia, conflito, controvérsia, desconfiança, ressentimento (Marques *et al*, 2015:16).

Mobilizaremos este conceito a fim de caracterizar o problema dos sem-abrigo observado pelas lentes do conjunto de organizações e técnicos participantes da rede.

### 3.2 Objetivos e hipótese

A questão que nos impulsionou e a qual nos propomos responder com este estudo foi: “como se articulam as decisões nos sistemas de interação no contexto do Projeto de Intervenção Junto aos Sem-Abrigo do Concelho de Coimbra (PISACC), entendido como a)

<sup>23</sup> O Sistema de Solidariedade e Segurança Social é entendido sob a ótica do sistema de cuidado ou *help system*, descrito por Schirmer e Michailakis (2015a; 2015b) fundamentada na teoria dos sistemas sociais de Luhmann.



uma iniciativa de governação em rede formada por intermediários mobilizados em torno de um problema social complexo; b) atuando como potenciador nos processos de inclusão das pessoas sem-abrigo nos sistemas sociais; a partir da posição de uma organização do TS”.

Esta questão foi desmembrada em três objetivos específicos: 1) Compreender e descrever de que forma o PISACC se constitui numa rede de governação a partir das observações e descrições que fazem de si mesmos e das pessoas sem-abrigo; 2) Analisar como as decisões se articulam nos sistemas de interação do PISACC até chegarem aos sem-abrigo; 3) Compreender de que forma o PISACC potencializa a atuação dos intermediários nos processos de inclusão e exclusão dos sem-abrigo nos sistemas sociais;

Dado o carácter exploratório deste estudo, a hipótese construída ao longo da recolha de dados é de que o PISACC é uma rede de governação cuja complexidade interna é capaz de potencializar a atuação dos intermediários nos processos de inclusão e exclusão das pessoas sem-abrigo.

### **3.3 Metodologia**

Alinhado às teorias escolhidas, o plano que melhor se adapta a esta proposta é o plano de investigação qualitativo, comprometido com a compreensão dos fatos, seu significado e ação (Coutinho, 2014), sendo, desta forma, um estudo orientado pelo paradigma interpretativo. Pela natureza qualitativa do estudo e o interesse por aspectos interacionais de um determinado grupo social, optou-se por um estudo de caso etnográfico que consiste em “estudar e compreender os aspectos culturais e simbólicos do comportamento dos sujeitos inseridos num dado contexto” (Creswell *apud* Coutinho, 2014:347).

Lee (2007) refere que os etnógrafos geralmente assumem como adequada, uma abordagem de observação a partir do senso comum, que consistem em recolher impressões sobre o mundo circundante através das faculdades humanas pertinentes (Adler *apud* Lee, 2007). Todavia, a partir da concepção luhmanniana, baseada numa ideia mais precisa de observação, para descrever o significado de uma operação social, o observador sociológico observa a operação real de um sistema como uma distinção ou forma que se refere às possibilidades latentes. Neste sentido, os conceitos, teorias e métodos utilizados para análise, assim como, os pontos de partida para a observação do grupo social, são decisões tomadas pela investigadora, na perspectiva de que etnógrafos escrevem uma história como um tomador de decisões, um selecionador que gera descrições semanticamente fundamentadas

para suas próprias seleções (Scott; Lyman *apud* Lee, 2007).

Abraçando a crítica luhmanniana sobre pesquisadores que se esforçam para descrever precisamente os fenômenos sociais (Luhmann *apud* Lee, 2007), concordamos que os eventos observados no campo somente se tornam significativos através de recursão, isto é, o sistema emergente deve remeter para si e sua própria história a fim de dar sentido a cada uma das suas operações (Lee, 2007). A realidade observada é, portanto, construída e analisada empírica e recursivamente o que quer dizer que a forma como o caso é construído, os dados considerados relevantes de serem coletados e, por fim, o modo como serão tratados deve ser, compreendido como uma operação de pesquisa, assim, “a definição das unidades de observação, das fronteiras e da temporalidade da observação não pertencem ao objeto real mas, sim, à (re)construção empírica desse objeto” (Ragin *apud* Ferreira, 2012: 113).

Consoante ao caráter descritivo e interpretativo da investigação, condicionados pela necessidade de aprofundamento do objeto do estudo, face a uma realidade pouco contemplada, a partir dos fundamentos teóricos escolhidos, o estudo é de tipo exploratório. Esta opção está associada ao fato de que uma hipótese neste tipo de investigação é melhor formulada no seguimento da recolha de dados, o que nos permitiu um melhor conhecimento sobre o objeto de estudo (Coutinho, 2014) para a formulação de hipóteses. Em suma, são fatores que imprimem ao estudo um caráter epistemologicamente construtivista.

Os constrangimentos e limites do uso da etnografia na perspectiva luhmanniana tem a ver com o que Medd (2002) refere sobre a impossibilidade de uma representação completa do mundo social, no sentido de que conhecê-lo envolve não apenas abstração, mas o reconhecimento de que a abstração envolve seleção. Em situações complexas como as que estão implicadas neste trabalho, ou seja, nas dinâmicas sociais, as seleções podem ser várias, além de serem contingentes, o que quer dizer que uma seleção poderia ter sido outra, isto é, numa multiplicidade de cenários e possibilidades, levanta-se a questão sobre o status do real, ao que Luhmann responde com o argumento de que o social é constituído na medida em que a comunicação é recebida (*idem*) implicando que os eventos não têm realidades singulares, mas que se tornam múltiplas (Mol *apud* Medd, 2002), só podendo fazer sentido através das relações em que são constituídas. Estas reflexões levam novamente à ideia de que é impossível uma observação completa e isso refere-se à necessidade de igno-

rância como uma característica de reivindicações feitas sobre o mundo (Luhmann *apud* Medd, 2002). O foco na complexidade requer reconhecer e lidar com a ignorância no mundo, reconhecer que parte dessa ignorância é que não podemos reconhecer a nós mesmos no processo de observação, o que nos impede de ficar de fora. No entanto, é esta mesma ignorância o que para Luhmann é necessária para conhecer o mundo social. Ignorância que resulta das seleções e o caráter contextual do conhecimento obtido pela etnografia fazem com que o potencial de transferência para outros contextos ou generalizações seja limitado, o que configura uma das grandes críticas aos métodos ligados ao paradigma interpretativo, feitos especialmente do ponto de vista do paradigma positivista.

### **3.4 O caso**

Iniciamos esta seção, indicando os critérios considerados para a escolha da rede PISACC para o estudo, a justificativa para a escolha de uma das organizações do TS, como nossa via de acesso à rede e, a seguir o desenho do caso onde será feita uma descrição da rede e da OTS.

#### ***3.4.1 Critérios utilizados para a escolha do caso***

Os critérios selecionados para a escolha do caso incluem as seguintes prerrogativas: 1) Trata-se de uma iniciativa que surge no contexto da nova geração das políticas sociais, como resposta à complexidade da sociedade contemporânea e dos problemas sociais complexos, cujo mote transcende as fronteiras organizacionais em direção a governação em rede; 2) É uma rede formal que congrega organizações do Estado e do TS, com diferentes respostas sociais e equipes multidisciplinares, atuando como intermediários entre as políticas públicas e as pessoas sem-abrigo; 3) Está ligada, através das organizações a diferentes sistemas, quer organizacionais, quer funcionais, formando uma rede complexa; 4) Constitui-se numa iniciativa de trabalho em rede, cuja dinâmica de integração emergiu (*bottom-up*) das interações entre intermediários pelo reconhecimento de uma necessidade social, seja pela necessidade de maior efetividade no trabalho social com os sem-abrigo, seja pela maior eficiência e eficácia no uso dos recursos humanos e financeiros das organizações ou ainda, pela interdependência entre os parceiros.

O modo pelo qual acessamos a rede, se fez através de uma das organizações participantes, a qual será referida como a Organização N.1 (ON1). Trata-se de uma organização do TS, cuja representação interna e externa à rede, nos pareceu bastante ativa. Todavia, a

decisão de estabelecer um ponto de acesso à rede, para além da necessidade de obter as autorizações e o máximo acesso possível e aprofundado às informações e dinâmicas internas, também se deu, pela necessidade de estabelecer um ponto de entrada para as observações. Desta forma, no entendimento de que as observações de primeira ordem são seleções nos interessa compreender o modo como a organização interpreta e dá sentido a suas observações, usando de reflexividade para se descrever a si própria e à rede em que participa, na hipótese de que estas operações determinam, junto a outros elementos, as fronteiras que distinguem a rede daquilo que não é rede, assim como, nos ajudam a compreender as lógicas subjacentes no encadeamento de decisões que acontecem nesse contexto. Com isso, a população-alvo desta investigação são os técnicos das organizações ativamente engajados nos espaços de interação da rede PISACC, este sendo o critério para seleção da amostragem.

A escolha do problema social das pessoas sem-abrigo ocorreu de modo indireto e não intencional. A definição do critério pautou-se pela escolha de um problema social complexo – ao qual o fenómeno dos sem-abrigo responde adequadamente – abordado por uma rede de governação.

Além dos critérios expostos, considerou-se o fato da rede localizar-se em Coimbra, Portugal, o que facilitou o acesso para o trabalho empírico visto tratar-se de uma etnografia, o que requer uma aproximação maior com os elementos da rede, exigindo o deslocamento constante no período de dois meses. Desta forma, tanto o fator tempo como a economia de recursos financeiros foram levados em consideração.

A aproximação com a rede aconteceu por intermédio da orientadora deste estudo, Dra. Sílvia Ferreira, que já conhecia o trabalho da rede e o representante de uma das organizações participantes. Esta organização, através da sua direção, não apenas possibilitou o acesso às reuniões da rede, através de autorizações solicitadas à Coordenação, como também, constituiu-se como um espaço de observação de decisões no âmbito da intervenção social e fonte de informação sobre o funcionamento da rede.

### **3.4.2 O PISACC**

O PISACC, Projeto de Intervenção Junto dos Sem Abrigo no Concelho de Coimbra, projeto que deu nome a rede, foi constituído na lógica da criação de redes de intervenção com o objetivo de potencializar competências e recursos de nível local na busca por

melhores níveis de eficácia nas respostas sociais das organizações envolvidas. Sua criação, segundo o Protocolo de Cooperação (Anexo I) (PISACC, 2004) está alinhada ao quadro da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro), nomeadamente do Sistema de Solidariedade Segurança Social. Assenta em objetivos de prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social, assim como da integração e promoção comunitária dos indivíduos e o desenvolvimento das suas capacidades (idem). Integram a rede maioritariamente OTS e, em minoria, órgãos públicos e serviços estatais, ambos com respostas sociais direcionada para os sem-abrigo. Em 2004 foi assinado o Protocolo de Cooperação entre oito instituições e, posteriormente, outras quatro instituições e serviços. No mesmo ano foi criado o Projeto de Intervenção A rede atua no território do Concelho de Coimbra há doze anos e sua estrutura compreende a representação das instituições e serviços participantes e um/a coordenador/a.

O projeto de intervenção (Anexo II), elaborado pelo grupo propõe um modelo de intervenção interinstitucional centrada no indivíduo (pessoa sem-abrigo). A intervenção, bem como outros aspectos relacionados à rede serão descritos e analisados de forma pormenorizada no capítulo a seguir. De todo modo, esta rede atende a todos os critérios propostos para o estudo, especialmente no que concerne à dinâmica de integração *bottom-up*, que consideramos importante em vista do caráter idiossincrático que confere à rede especialmente por se tratar, como refere um dos participantes, “da primeira e única rede deste tipo que aborda a questão dos sem-abrigo em Portugal”(E1a).

### **3.4.3 A organização**<sup>24</sup>

A organização<sup>25</sup> que possibilitou o acesso à rede é identificada como uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) com atuação nacional e internacional, e um trabalho baseado no voluntariado e distribuição de ajudas como medicamentos, alimentos, roupas, viaturas, geradores, equipamentos médicos, entre outros. Em Portugal, a organização sua atuação tem o objetivo de minimizar os efeitos da pobreza e exclusão social.

Em Coimbra, a organização realiza um trabalho social com famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, dentre eles as pessoas que se enquadram na

<sup>24</sup> Para manter a confidencialidade dos dados, o anonimato desta resposta social será assegurado, bem como, dos/as entrevistados/as ao longo do estudo.

<sup>25</sup> Todas as informações desta seção foram extraídas do Relatório Anual 2015 da organização.

tipologia sem-abrigo. O trabalho social organiza-se em torno da articulação de serviços tais como: a distribuição de gêneros alimentares, refeitório social, balneário, lavanderia e vestiário social, cuidados de saúde, entre outros. Suas atividades são financiadas em parte pelos acordos de cooperação com entidades públicas e privadas. Também recebem o apoio de doadores individuais. Destacam-se os protocolos com o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social para apoio aos Equipamentos Sociais em Portugal.

A equipe é composta por técnicos/as do Serviço Social, de Psicologia, médico/a, enfermeira/a, motorista, recepcionistas, auxiliar de limpeza e cozinha. A organização é representada no PISACC pelos/as os/as assistentes sociais que fazem parte da equipe técnica e diretiva. A direção da organização também realiza atividades técnicas, além de participar de diferentes redes e comissões.

### **3.5 Desenho da investigação, técnicas de recolha e análise**

Nosso primeiro contato com a rede foi realizado pela investigadora por meio de contato telefônico com o/a diretor/a da Organização N. 1 (ON1). A partir disso, ficou acordado que uma proposta de investigação deveria ser encaminhada via correio eletrônico e uma entrevista foi agendada para a mesma semana. Nesta entrevista participaram a investigadora e a orientadora o que serviu como um meio de avaliar a entrada da investigadora no universo do PISACC, contribuindo no desenvolvimento de uma relação de confiança com os profissionais do campo, fator de grande importância, dada a necessidade de aprofundamento e grau de liberdade que este tipo de estudo requer: “[...] a observação destas redes implica seguir pessoas, objetos, metáforas, histórias e conflitos à medida que se constrói o sentido da dinâmica dessas redes”(Ó Riain; Nadai e Maeder *apud* Ferreira, 2012:116-117), permitindo “localizar-se estrategicamente em atores sociais interconectados através de múltiplas escalas”(idem). Cabe ressaltar que, mesmo sendo um elemento externo, tanto no âmbito da organização como na rede, houve uma atitude muito receptiva, não sendo colocado nenhum obstáculo a prossecução do trabalho. A entrevista teve caráter exploratório tendo sido registradas informações que foram registradas em diário de campo.

O trabalho de coleta de dados no campo<sup>26</sup> foi registrado na Tabela 1 “Registro do processo de recolha de dados” (apêndice I) e as informações que reportam aos/as

<sup>26</sup> O trabalho de campo foi registrado na Tabela 1 “Registro da recolha de dados” (ver apêndice I) onde constam as datas, tipos de técnicas ou métodos utilizados e formas de registros, bem como a codificação destas informações para referência das fontes de informação nas descrições e análises dos Capítulos IV e V.

participantes neste processo foram codificadas a fim de garantir o seu anonimato. Estas informações constam na Tabela 5 “Códigos de Anonimização para os/as participantes nos Sistemas de Interação” (apêndice IV). A coleta de dados em entrevistas e observações não-participante em sistemas de interação foram realizadas com o apoio de roteiros de modo a guiar o processo (ver apêndice V).

A recolha dos dados ocorreu através de observações participante acompanhando as equipes de intervenção direta de uma organização governamental e uma do TS, respectivamente. As informações e percepções foram descritas no diário de campo. Foram realizadas, ainda, observações não participante em quatro reuniões da rede todas registradas nos diários de campo. Através das reuniões foi possível observar as interações entre os sistemas organizacionais envolvidos e as dinâmicas das decisões nestes contextos, a observação da intervenção direta, além de possibilitar a observação do funcionamento desta resposta social, ainda permitiu observar as interações entre os técnicos e as pessoas sem-abrigo, além da interação da investigadora com as pessoas neste contexto, o que rendeu um riquíssimo material para análise, registrado também através do diário de campo.

Outra técnica de recolha de dados empregada, foi a entrevista semiestruturada realizada com o/a diretor/a da ON1 e com um/a técnico/a da equipe, ambos/as assistentes sociais. As entrevistas foram feitas mediante autorização, transcritas em seu inteiro teor e submetidas à análise.

Nos valem, ainda, do método denominado *shadowing* que consiste em acompanhar como uma sombra, o (s/as) indivíduo (os/as) ou grupos de pessoas a fim de observar e compreender suas interações nos contextos de interesse durante um determinado período. Neste sentido, utilizamos o método em duas oportunidades, em que acompanhamos durante dois turnos de trabalho um/a técnico/a do serviço social que ocupa também a função de direção na ON1 e um/a técnico/a da mesma área, ligada/a diretamente à intervenção social. Em ambos os casos, objetivo foi de observar a forma como as decisões se articulam, suas interseções e interdependências em diligências relativas a situações atendidas na organização. Foram realizadas em duas oportunidades e registradas por meio do diário de campo.

A pesquisa em fontes documentais incidiu sobre documentos internos do PI-SACC, legislação e outros documentos enquadradores das atividades da rede e informações disponibilizadas nos sítios da Internet das organizações participantes.

A análise dos dados foi conduzida através da análise de conteúdo. Deste modo, a partir das informações que emergiram na coleta de dados, tendo em vista se tratar de uma pesquisa exploratória, não seria possível estabelecer categorias de análise antecipadamente (Coutinho, 2014). Com isso, foi dada especial atenção ao registro das informações e percepções durante a aplicação das técnicas de recolha, bem como, a transcrição de entrevistas que permitiram uma análise e interpretação aprofundada.



## **CAPÍTULO IV. PISACC: UMA REDE DE GOVERNAÇÃO**

O capítulo que ora se apresenta foi destinado à caracterização do PISACC como uma rede de governação, sendo, desta forma, observado, a partir das seleções e descrições das organizações e dos/as técnicos/as. Assim, na primeira seção deste capítulo, vamos descrever e analisar as seleções feitas pelas organizações a partir da complexidade do ambiente em que se encontravam no momento da constituição da rede e que possibilitaram a sua constituição e manutenção. Na segunda seção, observaremos a forma como a rede se apresenta, selecionando para descrição e análise, os elementos que a constituem como tal, com base nas similitudes entre a governação em rede e os sistemas sociais descritos por Luhmann, especialmente, os elementos que constituem os sistemas organizacionais, ou seja, as organizações, os programas, os canais de comunicação, os técnicos e os sem-abrigo. Diante da relevância dos sistemas de interação e das decisões para este estudo, que também são elementos que constituem a rede, será reservado um capítulo a parte para sua descrição e análise.

### **4.1. As seleções do PISACC: uma rede de governação que emerge**

Antes de descrever e analisar os elementos do PISACC, importa localizá-lo no contexto de seu surgimento, visto que programas ou estratégias nacionais de combate a pobreza e exclusão social antecedem o momento da criação da rede. O PISACC integra um contexto de reorientação das políticas sociais oriundas do projeto original da implementação do E-P em Portugal, gradualmente substituídas na década de 80 do século XX pelas políticas de inserção. Neste contexto, algumas tendências passaram a ser observadas no desenvolvimento das políticas sociais, conforme assinala Wul (1996): políticas sociais ativas; flexibilidade dos dispositivos institucionais; descentralização; lógica horizontal; constituição de redes de atores entre a esfera pública e a sociedade civil; participação ativa do movimento associativo formal e informal; institucionalização de novas formas de cooperação baseadas no partenariado designadamente ao nível territorial (*apud* Lourenço, 2005).

Estas tendências integraram, no final da década de 80 e início da década de 90 do século XX, programas da União Europeia, como o Programa de Luta contra a Pobreza (PLCP), que entre outras estratégias, incentivava as parcerias entre diferentes níveis de governação, sendo este um dos critérios de elegibilidade para a candidatura de projetos portu-

gueses aos fundos comunitários da União Europeia (Lourenço, 2005; Sousa *et al*, 2007; Rodrigues e Stoer, 1998). Na sequência e alinhado a estas estratégias e objetivos, é criado em Portugal o Programa Rede Social, assente em dois eixos: o desenvolvimento da cultura de parceria e a promoção do desenvolvimento social local (Castro *apud* Lourenço, 2005).

É neste cenário, com uma proposta alinhada aos objetivos estratégicos destas políticas que surge o PISACC. Pode-se afirmar que esta rede mobiliza-se em torno destas tendências, ou seja, as observações que precedem a decisão sobre a criação do PISACC se moldam num contexto onde as políticas sociais evidenciam o papel das parcerias. Estas auto-descrições estão presentes nos objetivos do Protocolo de Cooperação (anexo I). Assim, a rede propõe-se a trabalhar de forma integrada, com uma intervenção colaborativa e complementar.

O PISACC se constitui, portanto, a partir das observações das organizações descritas no protocolo: 1) em torno da necessidade de respostas mais eficientes e eficazes para um problema social (os sem-abrigo) de complexidade crescente e cujas respostas se mostravam insuficientes; 2) num contexto de grande incentivo para a integração entre Estado e TS na forma de parcerias; 3) na necessidade de otimização no uso de recursos financeiros e humanos dos diferentes atores sociais, informalidade nas relações entre eles e flexibilidade na ação interventiva.

As descrições do diretor da ON1, sobre o momento de integração da rede demonstram uma reflexão temporalizada da rede sobre a noção da complexidade do problema dos sem-abrigo e o potencial da governação em rede na intervenção nos problemas complexos, especialmente relativo à maior eficiência e eficácia na gestão dos recursos:

**DC1.** O fator de aproximação entre as instituições participantes, para além do crescente número de indivíduos e famílias sem abrigo, foi o fato de que esta população não era tratada como um “problema complexo” em si, mas, em analogia com os para traumatizados, com atendimentos feitos por diferentes especialidades, de modo desarticulado. Os sem-abrigo eram atendidos por serviços de diferentes instituições, nas suas múltiplas necessidades, porém não de forma integrada e sem abarcar a complexidade da situação em que se encontravam. Não havia o entendimento de que os sem-abrigo são, em si, um público que necessita de cuidados específicos, de acordo com a condição peculiar em que se encontram. As intervenções realizadas na época se sobrepunham, ocasionando duplicidade de atendimento em muitos casos. Os clientes, na ânsia de terem suas necessidades atendidas, buscavam serviços similares em instituições diferentes. Esta prática, no entendimento das instituições, ocasionava um desperdício de recursos financeiros e de pessoal.

A parceria firmada entre as organizações aderentes ao PISACC, embora tenha

acontecido num contexto de grande incentivo para tal, não ocorreu, neste caso, por uma decisão externa, do governo ou de uma agenda internacional. Tampouco, com um objetivo declarado de tornar as organizações elegíveis aos programas europeus ou de modo a responder a um diagnóstico social. Ao contrário, conforme as auto-descrições da ON1 a respeito do surgimento do PISACC:

**E2a.** [...] o Estado não teve nenhuma, sob nenhuma forma, capacidade de nos mandar fazer isso ou aquilo. Nós no PISACC construímos tudo, trabalhamos como queremos, com técnicos – e estavam lá técnicos da Segurança Social e da Câmara, dos serviços públicos – eles valem tanto como nós (Terceiro Setor).

Esta descrição remete a forma de integração da parceria, em que o Estado tem um papel semelhante às outras instituições, isto é, não foi o responsável pela constituição da rede, pelo contrário, apenas participou de sua constituição a nível local, fato que corrobora para o entendimento da emergência da rede como uma iniciativa *bottom-up*. Mostra, com isso, o alinhamento desta iniciativa com um momento em que Estado e TS reorganizam seus papéis na produção de bem-estar social. Neste cenário, o TS assume um novo papel, passa a partilhar responsabilidades com o Estado que vão além da produção do bem-estar social, passando a atuar também na governação o que está a par das transformações nas concepções e práticas sobre o papel do Estado de bem-estar e que imprime maior pluralidade sobre as formas de coordenação na governação (Ferreira, 2012).

Ao transportarmos-nos alguns anos adiante, em meados de 2008, momento em que a rede já se encontrava consolidada e que seu modelo de intervenção já estava posto em prática por alguns anos, introduzimos um elemento que consideramos importante e que nos faz refletir sobre a relevância da rede a nível local e nacional e que nos conduz ao caráter emergente de sua constituição. Trata-se da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-abrigo (ENIPSA).

A ENIPSA é uma estratégia que deriva dos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) tendo em conta que estes, especialmente o relatório de 2007 identificou o fenómeno sem-abrigo e exclusão habitacional como um dos três grandes desafios da proteção social e da inclusão social em Portugal (ENIPSA, 2009). Foi lançada em 2009, mas sua implementação ocorreu até 2015. Trata-se de um importante documento, sendo também, o mais atual<sup>27</sup> relativo à intervenção social com as pessoas sem-abrigo em âmbito nacional,

<sup>27</sup>Em 2016 a Assembleia da República, através da Resolução n.º 45/2016 de 23 de fevereiro, recomenda ao Governo que: “Proceda a uma avaliação participada da estratégia nacional para a integração de pessoas sem-abrigo, incluindo todas as entidades parceiras e as próprias pessoas sem-abrigo; Crie, a partir desse balanço,

pois, orienta a intervenção com os sem-abrigo a nível local.

Segundo o próprio documento denuncia, não há legislação que regule as políticas para esta população, advém, desta forma, da inexistência de normas que enquadrem a implementação de políticas que beneficiem as pessoas sem-abrigo e os problemas correlacionados a este fenómeno o que justifica a necessidade da definição de uma estratégia que congregue uma intervenção integrada com vistas a prevenção e solução da situação dos sem-abrigo. A concretização da estratégia nos Concelhos se dá a partir de um diagnóstico social no âmbito da Rede Social local, pré-condição para a implementação de Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-abrigo (NPISA), que são “constituídos por um conjunto de parceiros com intervenção nesta área [...]” (ENIPSA, 2009:27). A implementação destes núcleos prevê a constituição de dois grupos: 1) um grupo alargado em que representantes de diferentes políticas e órgãos públicos e organizações do TS participam; e 2) um grupo operativo, constituído pelas organizações que intervém com os sem-abrigo diretamente.

Em Coimbra, o PISACC, criado cinco anos antes, funciona como grupo operativo do NPISA, no entanto, segundo relato do representante da ON1, pela similitude em termos de funcionamento, o PISACC apenas integrou-se à estratégia nacional, porém sem alteração do nome a fim de não perder a identidade construída com os anos, tampouco alterações na metodologia de intervenção com os sem-abrigo, visto que a metodologia proposta no Projeto de Intervenção do PISACC e da ENIPSA possuem muitos pontos de convergência. Estas semelhanças não são mera coincidência, mas sim, parte de um processo de incorporação das metodologias do PISACC na estratégia nacional, isto é, de acordo com o relato do/a diretor/a da ON1 o Projeto de Intervenção do PISACC serviu de inspiração para o delineamento da estratégia nacional, visto que foi a primeira e única rede em funcionamento voltada à população sem-abrigo no país à época – assim sendo, o PISACC foi premissa de decisão da ENIPSA. Segundo suas próprias palavras:

**E2a.** Em 2008 uma técnica do Estado andou por aqui e pelo país, mas também, não encontrou em outro lugar senão aqui, uma forma equipada e organizada de trabalhar, por isso é que ela veio cá algumas vezes. Nós explicamos qual era a nossa estratégia e depois, elaborou, ou ajudou a elaborar, um documento maior onde estão imanadas muitas das nossas metodologias, muitas das quais tu reconheceste. [...] basta ver que nós começamos em 2004 e eles em 2009, portanto, eles é que beberam daqui e depois fizeram um documento muito maior, inclusive

---

uma nova estratégia nacional para a integração de pessoas sem-abrigo, garantindo a parceria numa atividade transversal entre os diferentes setores da política social, as entidades envolvidas e as pessoas sem-abrigo; Destine recursos à concretização desta estratégia, que garantam o cumprimento dos seus objetivos”.

muito do que tem lá nós temos tudo isso em *power point*, apresentamos em Lisboa, acho que fui eu, a M. e a J. fazer uma apresentação para uns tipos.

Ao analisarmos o documento, identificamos claramente estratégias idênticas às que foram criadas pela rede (GC, intervenção e linhas). Para além das metodologias de intervenção, a constituição e funcionamento dos grupos operacionais NPISA, correspondem igualmente, ao CT do PISACC.

O entrevistado descreve ainda, o modo como estas metodologias foram criadas destacando o carácter experimental do conhecimento produzido:

**E2a.** Estas metodologias nós criamos [...] nós não tiramos de nenhum lugar, há aqui uma produção, algo que pra nós resultou de uma coisa banal, da nossa apreciação de como a coisa funcionava na prática, mas, no fundo, é uma produção de conhecimento metodológico.

Como referimos, o PISACC não incorporou a metodologia e nem poderia pelo que, já o faziam à sua maneira. No entanto, a estratégia nacional engloba outras metodologias como os grupos alargados, mas, segundo relato do/a entrevistado/a, este grupo foi convocado pela Câmara Municipal apenas três vezes desde 2009. Já o PISACC, seguiu seu curso realizando reuniões periódicas, mantendo-se ativo até os dias atuais. Em suma, parece que apenas muito limitadamente a ENIPSA constitui premissa de decisão do PISACC.

#### *Análise*

A análise das descrições e do contexto em que o PISACC passa a se autodescrever como tal, nos permite afirmar tratar-se de uma rede que emerge como um conjunto de seleções a partir de um contexto de grande complexidade.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que as autodescrições feitas pela ON1, são por si mesmas, exemplos de reflexividade, isto é, seleções temporalizadas que comunicam o processo (Ferreira, 2014), neste caso, sobre o surgimento do PISACC. De seguida, o reconhecimento do fenómeno sem-abrigo como um problema social complexo (Marques *et al*, 2014; 2015) reporta às primeiras seleções da rede e seu processo de diferenciação do ambiente, o que nos remete ao conceito luhmanniano de autorreferencia reflexiva (Ferreira, 2014). Todavia, tratando-se de sistemas autorreferenciais e operacionalmente fechados, podemos inferir que as descrições que remetem à “desarticulação” das organizações, no momento que antecede a emergência da rede, apontam os mecanismos autopoieticos das organizações.

Neste momento, detenhamo-nos no contexto das políticas públicas da época. A in-

tensificação das mudanças ocorridas foram por si mesmas, uma resposta necessária à complexidade. No entanto, a operacionalização das políticas públicas produzidas pelos sistemas funcionais é feita pelas organizações que atuam no contexto dos sistemas funcionais (Schirmer e Michailakis, 2015b) e que com eles se comunicam através de acoplamento estrutural. Podemos inferir com isso, que as organizações e os sistemas funcionais, devido à complexidade daquele momento e a incapacidade dos sistemas em determinar as operações uns dos outros (Luhmann, 1995 *apud* Ferreira, 2012) não comunicavam-se suficientemente. No contexto em que emergiu o PISACC tal parece ter sido sentido como uma lacuna entre o aumento da complexidade, a produção de políticas públicas e a capacidade de resposta das organizações a essa complexidade. Esta afirmação alinha-se com as descrições que remetem ao reconhecimento da desarticulação e da ineficiência e ineficácia no aproveitamento dos recursos, o que evidencia reflexividade sobre os processos e um ponto de interseção importante para o surgimento da rede.

Nesta linha, as primeiras seleções ocorreram retirando do ambiente, justamente um dos produtos das mudanças nas políticas públicas de proteção social, isto é, o fomento às parcerias, sugerindo que o momento histórico teve uma influência importante no surgimento da rede: As organizações ao se reconhecerem<sup>28</sup> e a insuficiência de suas respostas, selecionam do ambiente, a noção de parceria como uma forma adequada de lidar com a complexidade, o que remete novamente ao conceito luhmanniano de reflexividade. Esta seleção pode ser qualificada como uma decisão, já que outra seleção possível seria de continuar o trabalho social de modo desarticulado e isolado. Estas observações são possíveis em segunda ordem, pelos atores sociais reflexivos, nas operações de distinção do sistema em relação a complexidade do entorno. Concluimos com isso, tratarem-se de seleções cujo encaideamento entre decisões passadas e futuras possibilitou àquelas organizações desarticuladas, emergirem como uma rede de governação. Nossa referência ao PISACC como uma rede que emerge, está ligada ao processo de integração dos parceiros, sob o argumento de tratar-se de uma rede *bottom-up*, isto é, uma rede que se constrói a partir da base. As descrições do/a entrevistado/a sobre a não interferência do Estado nos mecanismos de integração corroboram para tal, coincidindo com a perspectiva luhmanniana de formação dos sistemas, dado que estes se auto-constituem a partir de decisões e seus mecanismos recursi-

---

<sup>28</sup>Exploraremos este “reconhecimento” entre as organizações na seção destinada às interações.

vos. Esta similitude corresponde com o paralelismo referido por Morçöl (2005) entre as noções de complexidade e governação em rede, como a auto-organização, autorreferencialidade, multiplicidade de atores e ausência de um centro (*apud* Ferreira, 2012). Somado a isso, as auto-descrições sobre as relações horizontais entre OTS e Estado, bem como, aquelas contidas no Protocolo de Cooperação, relacionadas ao trabalho colaborativo, complementaridade e diferenciação das respostas das organizações, partilha de recursos (humanos, equipamentos e serviços) tendo em vista objetivos comuns, a inclusão dos sem-abrigo, coincidem com os elementos que definem a governação em rede na perspectiva da *interdependence theory*, ou seja, interdependência entre organizações independentes, partilha de recursos, integração no sentido ascendente (Sørensen e Torfing, 2004). Além disso, o Estado (Governo Nacional), diferentemente dos modos de integração *top-down*, não teve influência, pelo que, atuou apenas a nível local, na forma de parceria entre serviços públicos e do TS, garantindo o carácter de parceria (*bottom-up*) e de horizontalidade, característica dos modos de governação em rede.

Detendo-nos especificamente na formação da parceria, reportamo-nos às observações de Andersen (2008) que as descreve como sistemas de segunda ordem, por permitirem maior maleabilidade nos acordos interinstitucionais capazes de abarcar a incerteza que subjaz aos ambientes altamente complexos, ao passo que permitem uma ligação entre diferentes sistemas por meio de uma mútua obrigação com vistas a um projeto comum para um futuro desejado. Neste sentido, o estabelecimento de uma parceria entre as organizações da rede, foi capaz de promover maior fluidez no fluxo de comunicações e decisões que envolvem a cooperação interinstitucional, evidenciando as fronteiras que distinguem as organizações, na medida em que promoveu a disponibilização de recursos numa atitude colaborativa. Desta forma, ao mesmo tempo que organizou as relações interinstitucionais, a rede como um sistema de segunda ordem, potencializou os acordos futuros, abraçando as suas contingências e riscos potenciais, quando considerou a dimensão temporal, implícita no acordo firmado através Protocolo de Cooperação. A reflexividade da rede, presente, por exemplo, nas declarações dos entrevistados e na documentação, reforça este carácter de segunda ordem.

Ainda, no processo de seleção de elementos e relações da complexidade do ambiente, o PISACC emergiu como uma rede de governação que, semelhante aos sistemas soci-



ais de Luhmann, trabalha na redução da complexidade do entorno, criando sua própria complexidade interna. Tornou-se, desta forma, uma resposta complexa para lidar com a complexidade do problema dos sem-abrigo, tendo, portanto, variedade requerida suficiente para não ser destruída pela complexidade do ambiente, capaz de transformar a complexidade do ambiente em complexidade organizada (Ashby, 1956 *apud* Ferreira, 2010:23), ideia que está a par do argumento de Rhodes (1997) de que “problemas confusos necessitam de soluções desarrumadas” (*apud* Brown, 2009) referindo-se a complexidade inerente às iniciativas associadas às parcerias entre atores sociais de diferentes setores da sociedade para abordar os *wicked problems*.

Uma outra observação se refere ao ENIPSA, elemento que poderia se caracterizar como uma premissa de decisão (Ferreira, 2010), tendo em conta que sua proposta é de unificar as estratégias com os sem-abrigo, a partir de uma base comum a nível nacional, o que idealmente, influenciaria as decisões a nível local. Entretanto, não é o que ocorre, uma vez que o PISACC “acoplou” de modo meramente discursivo, não nos parecendo haver irritações provocadas por este programa (ENIPSA) nas operações do PISACC. Ao contrário, o que parece ter ocorrido é justamente o oposto: o PISACC, entendido como um sistema de segunda ordem (Andersen 2008), teve capacidade de causar ruídos no seu ambiente, isto é, ao considerar que a rede e seus elementos realizam suas operações no ambiente do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, proponente do ENIPSA, no entendimento de que se trata de um sistema funcional descrito por Michailakis e Schirmer (2015a) e denominado como sistema de cuidado, podemos afirmar que, através de um dos seus mecanismos de acoplamento estrutural, o Projeto de Intervenção e metodologias subjacentes, ressoou naquele sistema (meio ambiente da rede) de modo a incorporar nele seus próprios elementos. Esta ideia nos leva a inferir, que a *basal self-reference*, neste caso opera no fechamento autopoietico do PISACC. Por outro lado, nos permite observar a horizontalidade, interdependência e autonomia dos sistemas, características inerentes às sociedades funcionalmente diferenciadas de Luhmann (Ferreira, 2012), a partir das dinâmicas de comunicação com o ambiente, isto é, os acoplamentos estruturais do PISACC em relação ao sistema de cuidado.

Para além disso, são fatores que nos permitem uma confirmação das dinâmicas *bottom-up* na integração e manutenção da rede, evidenciando os limites fronteiriços para a



metagovernança na medida que se observam tensões por um lado, nas dinâmicas *top-down* do Estado, pelas mãos do Sistema de Solidariedade e Segurança Social na tentativa de implementar sua estratégia e, por outro, nas dinâmicas *bottom-up* da rede PISACC na sua capacidade de influenciar a primeira e, sobretudo, impondo limites não permitindo ruídos daquele sistema em seu ambiente interno.

#### **4.2 Os elementos que constituem o PISACC**

As decisões tomadas no contexto do PISACC são feitas a partir das suas observações. Estas observações se formam a partir das seleções de uma série de elementos que a constituem como uma rede, na compreensão de que é formada por sistemas, constituídos por subsistemas, seus elementos e relações. Caracterizaremos nesta seção, alguns destes elementos a fim de compreender o modo como o PISACC se constitui para, no momento seguinte, perceber como as decisões são articuladas neste contexto, discussão que será feita no Capítulo seguinte.

Os elementos selecionados para descrição e análise, são alguns dos elementos que compõe os sistemas sociais na perspectiva luhmanniana: as organizações, os programas, as decisões, os canais de comunicação e as pessoas, estas nos papéis de técnicos e de pessoas sem-abrigo. O primeiro elemento é por si mesmo um sistema social que atua no ambiente dos sistemas funcionais e, os três últimos elementos, constituem os sistemas organizacionais, junto às decisões. Estes elementos foram identificados e selecionados com base na observação de Morçöl (2005) acerca dos paralelismos entre os sistemas sociais de Luhmann e a governação em rede, características que buscaremos identificar a partir da análise dos elementos da rede e suas inter-relações. Cabe ressaltar, que as pessoas sem-abrigo serão descritas a partir das observações das organizações e dos técnicos, ambos na posição de intermediários (Medd, 2005), o que quer dizer que estará condicionada a um modo específico de observação, associada também, ao papel que técnicos e pessoas sem-abrigo desempenham no ambiente dos sistemas funcionais – meio ambiente das organizações e da própria rede – nas dinâmicas de inclusão e exclusão, ou seja, os técnicos como *performance roles* e as pessoas sem-abrigo como *layman roles*, quando podem ser incluídos no sistema de cuidado e de *exclusion roles*, quando permanecem excluídos dos sistemas.

Buscaremos, a seguir, caracterizar cada um dos elementos, bem como, analisá-los

a partir do referencial teórico selecionado.

#### ***4.2.1 As organizações***

O PISACC é constituído maioritariamente por OTS e, em menor número, por órgãos públicos e uma autarquia. Todas as organizações possuem respostas sociais para as pessoas sem-abrigo, porém nenhuma delas somente para esta população. Desta forma, sua intervenção está organizada para diferentes públicos em situação de exclusão social, oferecendo respostas para toxicodependentes, imigrantes, pessoas em situação de desemprego, famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, idosos, mulheres, crianças e jovens em risco.

Nas tabelas 2 e 3 (apêndice II) as organizações são apresentadas numericamente de modo a anonimizá-las, divididas entre organizações do TS e órgãos e serviços do Estado, caracterizadas por tipologia quanto ao estatuto jurídico e principais valências que beneficiam a população-alvo sem-abrigo. Constam, ainda, informações sobre o financiamento por parte do Estado, sistemas funcionais a que estão preponderantemente acopladas e a tipificação quanto às linhas de intervenção<sup>29</sup> propostas no Projeto de Intervenção da rede. Cabe salientar que as informações foram extraídas dos seus respectivos sítios na internet, bem como, do Protocolo de Cooperação e Projeto de Intervenção da rede, além das informações obtidas nas entrevistas e observações.

Podemos observar nas Tabela 2 e 3 a predominância quase absoluta das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) no que se refere à participação do TS na oferta de serviços à população sem-abrigo no âmbito do PISACC.

Em vista da predominância das IPSS na oferta de respostas sociais, torna-se relevante caracterizá-las brevemente. Segundo Ferreira (2004) estatuto de IPSS abrange diferentes formas organizativas, como as associações, as mutualidades, fundações, misericórdias e centros sociais paroquiais. Também há diversidade na origem, seguindo uma tradição de outros países, sendo que predominam as organizações que se constituíram a partir de iniciativas ligadas a Igreja e, em menor número, ligadas às Misericórdias, desenvolvimento local de autarquias, empresas e associações e, por fim, iniciativas de moradores, cooperativas, sendo as duas primeiras, mais antigas e as duas últimas, surgidas a partir da década de 70 do século XX (idem,). A lógica de funcionamento das IPSS aproxima-se das

<sup>29</sup> As linhas de intervenção constantes nas Tabelas 2 e 3 (Apêndice II) serão descritas e analisadas na seção destinada aos programas do PISACC.

*charities* inglesas, cujo reconhecimento legal depende de um conjunto específico de atividades prosseguidas.

Observamos que algumas das IPSSs que constituem o PISACC possuem respostas sociais em diferentes valências. Ressalta-se que, com a alteração na lei das IPSS (Decreto-Lei n.º 172-A/2014 de 14 de novembro), a sua atuação passa a se pautar pelos princípios orientadores da economia social, que abrangem as cooperativas, as associações mutualistas, as misericórdias, as fundações e outras. As IPSS podem estabelecer acordos de cooperação com o Estado, sendo este um dos principais financiadores das suas respostas sociais, porém, não único.

Nos detivemos às organizações que respondem, de alguma forma, à situação dos sem-abrigo. Observamos que das quatorze valências, doze qualificam-se como intervenções de primeira linha<sup>30</sup> (ver apêndice II), com foco no atendimento às necessidades básicas: Intervenção Direta - que no contexto do PISACC é denominada como Giros Noturnos (GN) e Atendimentos Técnicos (AT) - distribuição de alimentos nestes espaços, também, através das mercearias mantidas em algumas instituições e na forma de refeições nas cantinas e refeitórios sociais. Nesta linha, há, ainda, um balneário social, onde são disponibilizados espaços para banhos. O apoio psicossocial está presente em todas as instituições, porém, das quatorze valências, doze dispõe de equipas técnicas de pessoal próprio e duas dispõe de equipas formadas por voluntários, o que coincide com a ausência de financiamento por parte do Estado. As intervenções de segunda e terceira linha, oferecem acolhimento temporário de curta e média duração, em apenas um caso o acolhimento é prolongado (organização N.2) na valência referente ao Apartamento Social de Inserção. Nem todas são exclusivas para a população sem-abrigo, há respostas em torno da população toxicodependente e alcoolista, mas, devido a grande incidência destas situações entre os sem-abrigo, muitos são incluídos nestas respostas.

As organizações do Estado representadas no PISACC, em menor número, estão ligadas aos Sistema de Solidariedade e Segurança Social, aqui entendido como sistema de cuidado (Schirmer e Michailakis, 2015b) e o Sistema de Saúde. A menor representação segue duas hipóteses: uma refere-se ao fato de que a oferta de serviços nas valências que afetam os sem-abrigo são predominantemente feitas pelo TS, como já referido. Outra hipóte-

<sup>30</sup> A intervenção em linhas foi a metodologia de intervenção desenvolvida pelo PISACC que cria categorias para as diferentes respostas sociais (ver anexo I e II).

se, refere-se ao envolvimento com a questão dos sem-abrigo tendo em conta que há respostas sociais de organizações governamentais que contemplam ou incluem esta população, porém não estão representadas na rede, por exemplo, aquelas vinculadas ao Instituto de Emprego, outros setores da saúde e justiça. De todo modo, o Estado se faz presente indiretamente através do TS, na medida em que regula e financia em parte, a maioria das respostas sociais através de acordos de cooperação.

As respostas sociais se organizam de maneiras diferentes em cada instituição, mesmo que tenham os mesmos objetivos e sigam as mesmas normas e regulamentações. As diferenças observadas se manifestam nos posicionamentos dos técnicos frente a questão dos sem-abrigo e nas formas de intervir geradores de divergências e impasses nas reuniões do PISACC. Estas peculiaridades foram descritas pelo/a entrevistado/a da ON1:

**E2a.** Mas há aqui tem sempre um problema que é o seguinte, não podemos nos esquecer que cada instituição tem a sua identidade, não se consegue uniformizar.

Observamos que estas diferenças também estão relacionadas a forma como as organizações observam-se a partir das lentes dos técnicos (*performance roles*) no que se refere ao financiamento dos serviços ofertados e na forma como este fator interfere na intervenção social. Exemplos disso são as organizações que têm serviços financiados em maior parte pelo Estado em contraste com a organização N.1, cujos recursos financeiros têm origens diversificadas cabendo ao Estado cerca de 21%<sup>31</sup> o que a torna menos dependente do Estado no que se refere a sua sustentabilidade. Esta questão foi levantada por diferentes técnicos em três situações: GN, reunião da ET e em entrevistas.

**E2a.** [...] porque eles necessitam ter números para serem financiados, nós não, a nível nacional a [organização] não precisa de números para ser beneficiada, precisa trabalhar para ter algum financiamento, isso é muito reduzido relativamente aos outros, mas são outras questões mas que tem toda a influência.

Em síntese, a opinião predominante nestas observações, diz respeito ao fato de que os serviços de algumas IPSS por serem financiadas pelo Estado, devem apresentar resultados com indicadores relacionados ao número de atendimentos. Além disso, as dinâmicas de financiamento pelo Estado funcionam como premissas de decisão e levam a uma preferência pela oferta de determinados tipos de respostas sociais, tornando-as muito semelhantes, como é o caso dos GN, situação que conduz à interdependência das organizações e público-alvo, o que dificulta o processo de mudança da condição de sem-abrigo, comprometendo o combate à exclusão, objetivo do PISACC e das respostas sociais das organiza-

<sup>31</sup> Informação contida no Relatório Anual da organização referente ao ano de 2015.

ções:

**DC3.** [o/a técnico] referiu-se à oferta de respostas sociais muito semelhantes entre as organizações, o que tornou a atuação engessada, criando um gueto social, isto é, as respostas acabam por criar dependência nas pessoas, pois no momento em que apenas matam a fome e oferecem acolhimento institucional, causam uma “atrofia” no potencial de resolução de problemas das pessoas.

Nesta linha, outro/a técnico/a questiona reflexivamente sobre o potencial de mudança *versus* manutenção da condição de sem-abrigo que as respostas ofertadas pela rede proporcionam, questionando-se sobre a necessidade da existência de respostas repetidas como no caso dos GN:

**E2a.** [...] esse é o perigo que é isso que nós não conseguimos ir [superar], que é o perceber se nós estamos a potenciar a manutenção do estado da pessoa, ou se não estamos aí tao longe quanto possível relativamente a isso, eu acho que não estamos.

Mesmo assim, estas reflexões não são pauta de discussão nas reuniões do CT, pelo que se trata de uma questão delicada, associada a manutenção das estruturas organizacionais.

#### *Análise*

No contexto do PISACC, as organizações são, por excelência, as responsáveis pela operacionalização das políticas públicas, independentemente se ligadas ao Estado ou ao TS, todas as respostas sociais estão vinculadas a uma organização. Para Luhmann a organização é um tipo de sistema social que se constitui através de uma rede recursiva de decisões, que utilizam códigos e meios de comunicação dos diferentes sistemas, mantendo a sua autonomia operacional (Michailakis e Schirmer, 2015b; Andersen *apud* Ferreira, 2014). É importante distingui-la dos sistemas funcionais, pois estão em comunicação constante com os mesmos: possuem uma estrutura hierárquica e um endereço de comunicação que permite sua comunicação com outras organizações (Michailakis e Schirmer, 2015b). Operam no contexto dos sistemas funcionais (*ibidem*), são especializadas em estabelecer ligações (acoplamentos) com outros sistemas (Ferreira, 2014), sejam eles sistemas organizacionais, sistemas funcionais, interações ou movimentos sociais. Para Luhmann, algumas organizações estão acopladas preponderantemente a um sistema (Ferreira, 2012) como, por exemplo, a organização governamental representada no PISACC pelo serviço de psiquiatria (Patologia Dual), acoplada de forma dominante ao sistema de saúde, assim como o Serviço de Emergência Social ao Sistema de Solidariedade e Segurança Social. Todos as

organizações do PISACC possuem valências que são acopladas a sistemas funcionais. As valências – aqui entendidas como programas – são elas próprias, na perspectiva de Luhmann, mecanismos de acoplamento estrutural entre os sistemas, assim como as organizações, dois modos pelos quais os sistemas conseguem ressoar em outros sistemas garantindo a comunicação com o ambiente (Ferreira, 2012).

Fica evidente a predominância de acoplamentos no sistema de cuidado, mas isso não quer dizer que só se comuniquem com este sistema. Esta característica parece estar vinculada a forma como a proteção social organiza-se no que se refere aos mecanismos de financiamento dos serviços. No entanto, estas são apenas algumas das valências ofertadas pelas organizações, especialmente as OTS. Estas não estão acopladas a nenhum sistema em particular (idem), caracteristicamente, atuam em valências de diferentes áreas, o que quer dizer que suas estruturas estão acopladas também, as diferentes sistemas funcionais.

Assim, a maior diversidade na atuação (valências) das OTS possibilita, maior abrangência e agilidade na capacidade de resposta à complexidade das diferentes manifestações de exclusão social. Todavia, esta característica vem acompanhada, inevitavelmente, da complexificação da gestão das organizações, pois leva a criação de novos níveis de decisão, seja vertical ou horizontal, necessários à gestão das diferentes especializações ou valências, além do aumento do número de membros, programas, normas, canais de comunicação, entre outros. Deste modo, ao aumentar a diversidade de valências, acrescenta maior variedade requerida à organização, o que a torna mais capaz de transformar a complexidade do ambiente em complexidade organizada (Jessop *apud* Ferreira, 2010). Por outro lado, na medida em que aumenta a abrangência de sua atuação frente aos problemas sociais, as organizações introduzem complexidade ao sistema o que nos remete ao paradoxo da complexidade descrito por Luhmann (1995) “as operações de redução da complexidade aumentam a complexidade, pois cada seleção cria a sua própria contingência” (*apud* Ferreira, 2012: 117).

As IPSS são um exemplo claro deste paradoxo. Detendo-nos apenas ao seu regime jurídico, observamos que estas instituições estão ligadas ao sistema de cuidado e às políticas de economia social pois o regime jurídico destas instituições assenta na Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (sistema de cuidado) (n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro) e, ainda, a Lei n.º 30/2013 de 8 de maio referente às políticas de econo-

mia social. Desta forma, além dos acoplamentos ao sistema de cuidado (Schirmer e Michailakis, 2015a), estão também acopladas ao sistema econômico, ao sistema legal e ao sistema de saúde. Ferreira (2014) explica que isso se deve ao fato de que para as suas operações as OTS contam com acoplamentos nos sistemas legal e econômico, mas nas questões relacionadas aos serviços prestados, são acopladas a outros sistemas e subsistemas, como a política, a saúde, a educação. Também indica que as organizações não só comunicam com diferentes sistemas, mas também sincronizam eventos de diferentes sistemas. Numa análise aprofundada de cada organização, poderíamos descrever vários acoplamentos estruturais, ilustrando o grau de interdependência e complexidade entre os subsistemas em que a sociedade moderna chegou e que traduz o pressuposto luhmanniano de uma sociedade funcionalmente diferenciada.

As distinções entre as organizações e os sistemas aos quais estão acopladas (Schirmer e Michailakis, 2015b) evidencia-se nas observações da ONI sobre as diferenças entre as organizações, sobretudo no que respeita ao financiamento. Para os autores, quanto mais complexo são os sistemas organizacionais, maior sua capacidade de diferenciação interna, o que se traduz numa vantagem sobre os sistemas funcionais (*idem*).

Os acoplamentos entre os sistemas organizacionais e os sistemas funcionais e suas implicações nos processos de inclusão e exclusão evidenciam-se quando os/as técnicos/as observam reflexivamente as dinâmicas que se desenvolvem na relação entre a oferta de serviços financiados pelo Estado e a população sem-abrigo. Denunciam, com isso, dinâmicas que não se coadunam com o propósito de combater a exclusão social, criando dinâmicas contrárias, visto que a necessidade de haver resultados numéricos para justificar o financiamento, traduzida em maior dependência em relação ao Estado conduz a um tipo de dependência em relação aos sem-abrigo. A preponderância de serviços de caráter emergencial que respondem às necessidades básicas humanas (alimentação, vestuário, acolhimento temporário), possibilita a criação de dependência da população sem-abrigo às respostas sociais, o que prejudica a motivação para a mudança. Esta interdependência cria um paradoxo: é preciso que haja exclusão social para que se possa manter serviços que trabalham pela inclusão social. Todavia, numa leitura luhmanniana sobre as sociedades funcionalmente diferenciadas podemos inferir que este impasse remete às funções do Estado de Bem-Estar para a sociedade:



[...] ele representa a estabilização institucional de uma lógica de compensação que busca compensar diferenças fáticas por meio de prestações de *welfare*. A aplicação dessa lógica sobre si mesma – implicando assim a compensação dos efeitos de compensações anteriores – define o *welfare state* (Luhmann, 1981). Atualizando essa definição com recurso à forma inclusão/exclusão (Luhmann, [1994] 2005c), seria possível dizer que o *welfare state* é o subsistema político encarregado de tomar decisões coletivamente vinculantes voltadas a converter exclusão em inclusão. [...] são justamente as prestações de *welfare* que têm como objetivo tentar assegurar a inclusão na comunicação disponibilizada pelos diversos sistemas autopoieticos da sociedade (Luhmann, 1981, pp. 23 e ss.) (Bachur, 2013:112).

O sistema de cuidado descrito por Schirmer e Michailakis (2015a) pode ser entendido como a materialização das compensações do Estado de Bem-Estar. Trata-se de uma reação à exclusão em massa, o responsável pela gestão da exclusão, também visto como um sistema secundário (idem). No meio ambiente do sistema de cuidado as OTS ativam seus serviços quando os indivíduos são excluídos ou ameaçados de exclusão dos sistemas funcionais, vitais para a existência social (idem: 5). No entanto, as operações de pagamento das prestações de *welfare* (financiamento de serviços as OTS, transferências de renda aos cidadãos, etc., pelo sistema de cuidado) são sempre operações econômicas, definido por decisões coletivamente vinculantes que são operações políticas (Bachur, 2013). As prestações de *welfare* (cf. Bachur, 2013) são um refinamento dos acoplamento entre o sistema econômico e o sistema político:

O *welfare state* não é definido moralmente, com base no princípio da igualdade, mas empiricamente, como equação institucional entre custos e prestações sociais. Se, em termos gerais, “o acoplamento entre política e economia é alcançado em primeira linha por meio de impostos e taxas” (Luhmann, 1997, p. 781), o Estado de bem-estar pode ser visto como um refinamento desse acoplamento, pois aportes financeiros de um lado e gastos públicos de outro são seus elementos constitutivos. Em termos institucionais, ele se define pelo binômio imposto/prestações de *welfare*; em uma palavra: orçamento social. O aporte financeiro é o pagamento (*Zahlung*) da carga tributária pelas famílias e empresas e, como tal, é em si mesmo uma operação do sistema econômico (Bachur, 2013:114).

*Welfare State* demarca a diferenciação funcional entre estes sistemas e, num âmbito proporcional aos acoplamentos entre os sistemas funcionais e organizacionais, pode-se inferir que as OTS reproduzem esta diferenciação, demarcando “âmbitos fractais – pois a sociedade como um todo é sempre reconstituída do ponto de vista parcial de cada um dos sistemas autopoieticos” (idem: 112).

Neste ínterim, as OTS operando na prossecução das compensações do *Welfare State*, isto é, a inclusão das pessoas (*exclusion roles*) no sistema de cuidado, através da inclusão em suas próprias estruturas, acoplam-se aquele sistema por meio dos serviços pres-



tados (programas). O sistema de cuidado determina as regras que regulam a oferta de serviços e, com isso, a seleção das organizações que atendem aos requisitos para financiamento. As OTS, para atenderem a estes critérios montam estruturas complexas que requerem investimento financeiro. As lógicas internas de captação de recursos financeiros, correspondem a visão, missão e valores de cada organização, ligadas à natureza de sua constituição (organizações religiosas, ou associação de profissionais, por exemplo), que influencia sua relação com o Estado, ou seja, conduzindo à maior ou menor dependência financeira em relação ao Estado provedor (não é a única fonte de financiamento, mas, é preponderante em algumas OTS). Tratando-se do recebimento de recursos financeiros, as OTS estão sujeitas às racionalidades do sistema econômico, lembrando que os sistemas sociais realizam suas operações de modo autorreferencial, garantindo seu fechamento autopoietico. O sistema econômico, opera a partir de códigos como pagamento/não pagamento (Ferreira, 2014) na comunicação com os outros sistemas, as OTS operam em meio a estas interseções de códigos, isto é, nascem com uma missão social no intuito de combater a exclusão que é o resultado do modo como a sociedade está organizada, resultado também, das exclusões do próprio sistema econômico do qual depende para suas operações. Deste ponto de vista o produto (de mercado) da OTS é a resposta social para os sem-abrigo, portanto, para manter as operações de sua estrutura organizacional, também depende da exclusão social.

Neste sentido, as organizações estão em meio a uma rede recursiva de decisões que sustentam a diferenciação funcional entre os sistemas autopoieticos, isto é, dirigem à evolução da sociedade funcionalmente diferenciada, o que não significa um aprimoramento progressivo da sociedade (Araújo e Weizbort, 1999 *apud* Bachur, 2013) “significa apenas que a ordem social passa a contar com mais pressupostos a serem considerados pelas futuras oportunidades de evolução” (idem:117). Ou seja, se a sociedade funcionalmente diferenciada exclui os indivíduos, numa linha evolutiva, pelo mínimo, continuará a excluí-los. Esta noção pode explicar o *oroboro*<sup>32</sup> que caracteriza as interdependentes relações entre as organizações e o público-alvo de suas respostas sociais, observado e descrito pelos/as técnicos/as reflexivamente como um “gueto social”, criado e mantido pelas organizações, ao que acrescentamos, fruto das comunicações intersistêmicas da sociedade funcionalmente diferenciada.

---

<sup>32</sup>Imagem arquetípica de uma cobra que devora a própria cauda, levando à noção de eternidade.

Na perspectiva da governação em rede, o paradoxo descrito paira sobre os sistemas de interação do PISACC, pela reflexividade de alguns/as técnicos/as, porém não é colocado em pauta para discussão (cf. E2a), tendo em vista o carácter potencialmente indecível, ou seja, não é levado a estes espaços pelas organizações como decisões, uma vez que implica no questionamento das operações das próprias organizações sobre que operam segundo estas lógicas, sobre si mesmas, o que não é esperado de sistemas autorreferenciais e que poria em causa a integração da rede, isto é, os contratos de segunda ordem descritos por Andersen (2008) que possibilitam a prossecução dos objetivos comuns dos parceiros. Neste sentido, as decisões no âmbito da rede, são levadas a termo, também sob influência deste paradoxo como uma premissa de decisão indecível. Podemos inferir que, mesmo identificando estas lógicas, as organizações, sendo representadas por técnicos/as, não possuem autonomia para decisões no âmbito da rede, suficientemente capazes de ressoar nas organizações, especialmente no que respeita aos mecanismos de financiamento. Depreendemos, com isso, que a rede opera internamente, garantindo a própria estabilidade e coesão, na medida em que mantém estas decisões num lugar invisível (premissas de decisão indecíveis) (Ferreira, 2012), mediando as comunicações interorganizacionais e, com isso, contribuindo qualitativamente na gestão de recursos, na lógica da governação em rede descrita pela *interdependence theorie*. A convivência com as decisões indecíveis, na melhor das hipóteses, auxilia na manutenção dos mecanismos de inclusão/exclusão, o que quer dizer que, ao passo que potencializa a inclusão das pessoas sem-abrigo atuando nas lacunas do sistema de cuidado no que refere a padronização das ajudas (cf. análise sobre o RSI seção 4.2.5), a rede também mantém os processos de exclusão, quando não problematiza estes mecanismos ou seleciona modos inovadores de abordar a exclusão social. De todo modo, falar de inclusão, para Luhmann só faz sentido se houver exclusão (Schirmer e Michailakis, 2015b), logo, isto é apenas o reflexo fractal da sociedade funcionalmente diferenciada, nos sistemas autopoieticos.

A partir do ponto de vista da investigadora, que pode observar os espaços de indecidibilidade, este paradoxo reflete a tensão entre as promessas e objetivos da rede PISACC e as possibilidades dos seus elementos, as organizações, cujas premissas de decisão são condicionadas mais pelas políticas públicas e formas de financiamento do que pela própria rede. A possibilidade de alterar a autopoiese das organizações dependeria da capacidade de

irritação da rede sobre a autopoiese das organizações. Por outro lado, há que reconhecer que a estruturação da rede a partir da inclusão de organizações que privilegiadamente se dirigem às necessidades emergenciais dos sem-abrigo reforça o efeito dos mecanismos auto-poiéticos das organizações. A inclusão de outro tipo de organizações nesta rede poderia, assim, contribuir para uma maior irritação interna da rede, através da incorporação de observações diferenciadas sobre o modo de integração das pessoas sem abrigo.

#### **4.2.2 Os Programas**

Os programas do PISACC são também os elementos que o constituem e, com isso, o descrevem na medida em que comunicam o que ele é, distinguindo-o do seu entorno. São programas co-produzidos, isto é, são o resultado do trabalho colaborativo, negociações e partilhas feitas entre as organizações em interação. Tem a função de regular, orientar e organizar as operações da rede, constituindo-se em mecanismos de redução da complexidade sendo, também, uma forma de comunicação com outros sistemas e subsistemas. Os programas regulam a colaboração entre as organizações, os critérios de inclusão e exclusão na rede e os critérios de inclusão dos sem-abrigo (*layman roles*).

Os programas principais são: a) o Protocolo de Cooperação do PISACC; b) o Projeto de Intervenção Junto dos Sem-abrigo no Concelho de Coimbra, que deu o nome a parceria; e c) o Fundo de Emergência do PISACC. A seguir, apresentaremos brevemente cada um dos programas.

##### **4.2.2.1 Protocolo de Cooperação do PISACC**

O Protocolo de Cooperação do PISACC é a celebração da parceria firmada entre as organizações participantes da rede. Trata-se de um documento em que as mesmas comprometem-se em atuar segundo alguns elementos comuns designados nas cláusulas do acordo (ver anexo I).

Importa salientar que embora seja um documento formal, assinado pelos diretores e presidentes de cada organização, o protocolo possui características de flexibilidade expressas nas cláusulas do acordo o que sugere sua função, por um lado, de corresponsabilizar as altas cúpulas das organizações que não participam das reuniões mas podem decidir sobre a continuidade do trabalho da rede e, por outro lado, garantir graus de liberdade no funcionamento da rede. Esta ideia fica expressa na descrição do/a entrevistado/a da ON1:

**E2a.** Aquele protocolo foi escrito por nós, técnicos, nós que definimos aquela

metodologia, e colocamos aquilo no papel. Os nossos representantes assinaram [...] os dirigentes assinaram. Tem conhecimento dos técnicos que lhes levaram aquilo, ninguém pôs questões nenhuma. [...] então, ao mesmo tempo tem um protocolo pra responsabilizar um bocadinho mais as instituições. Porque havendo um protocolo assinado epa, obriga-nos mais a não faltar as reuniões [...], eu acho que só assinamos o protocolo por causa disso. Hoje estou eu aqui amanhã posso não estar, a (organização) já se comprometeu.

Como, também, cumprindo a função do documento, atua como um elemento que enquadra as observações produzidas no contexto do PISACC.

#### 4.2.2.2 *Projeto de Intervenção junto dos Sem Abrigo no Concelho de Coimbra*<sup>33</sup>

Este projeto consiste no documento (Anexo II) onde estão delineados os princípios norteadores do trabalho social do PISACC, constituindo-se no seu principal programa. Trata-se do instrumento que orienta e organiza a intervenção, traçando pontos comuns à intervenção das organizações com os sem-abrigo, como também, evidencia a diferenciação entre as respostas sociais e seu caráter complementar.

A intervenção junto dos sem-abrigo é estruturada em três níveis, de acordo com o diagnóstico da situação individual que se designam por respostas de 1ª, 2ª e 3ª linhas. As respostas de 1ª linha envolvem a satisfação das necessidades básicas, podendo incluir o acolhimento imediato da pessoa em alojamento e ações de motivação para o processo de reinserção; Respostas de 2ª linha são entendidas como o acolhimento em alojamento e a construção e execução do projeto individual de reinserção e; as respostas de 3ª linha envolvem ações de *follow-up* e a consolidação do processo de reinserção.

Cada organização enquadra suas respostas sociais nesta tipologia. A operacionalização da intervenção acontece em dois níveis: intervenção direta e CT. A primeira envolve o conjunto de ações desenvolvidas com a população-alvo. Está ligada à intervenção técnica com os sem-abrigo e ao papel de Gestor de Caso (GC). A segunda, refere-se ao CT onde os

<sup>33</sup> A intervenção social foi delineada a partir de três estratégias: a) Intervenção Direta com os sem-abrigo através dos giros noturnos (GN) que acontecem à noite em dias úteis, bem como, o apoio psicossocial feito através dos atendimentos técnicos (AT), ambos articulados pelas equipes de intervenção direta das instituições que realizam a oferta destas valências; b) atribuição de Gestor de Caso (GC): significa que para cada indivíduo identificado como sem-abrigo, vincula-se um técnico/instituição da rede, assumindo um papel de referência no acompanhamento do caso; c) Reuniões do Conselho Técnico (CT): espaços de partilha de informação e decisões estratégicas relacionadas a intervenção com os sem-abrigo a partir do qual, foi criado um espaço paralelo para os técnicos envolvidos diretamente com a intervenção social, a Reunião das Equipes Técnicas (ET). A reunião do CT é um espaço de análise pormenorizada e individualizada das situações, avaliação de impacto e de transição entre diferentes respostas sociais, bem como de reflexão sobre boas práticas e, a reunião das ET trata-se de um espaço de partilha de informações originárias nos GN das equipes de intervenção direta, bem como, das intervenções realizadas nas instituições (PISACC, 2004).

técnicos representantes das organizações se reúnem para analisar, monitorizar e decidir sobre aspectos relacionados à intervenção e ao funcionamento da rede.

O projeto de intervenção do PISACC, associado ao Protocolo de Cooperação, constitui o programa que não apenas contém as premissas de decisão produzidas pela rede, como evidencia as observações dos sistemas organizacionais e técnicos acerca do fenómeno sem-abrigo. É o resultado das interações no âmbito da governação em rede, entre organizações que possuem suas próprias operações e distintas observações. Ressalta-se que em doze anos de existência da rede, alguns delineamentos transformaram-se, outros se perderam com o tempo e, ainda algumas estratégias foram incorporadas, sem que, para tanto, tenham sido previstas, ou planeadas. As alterações nas dinâmicas de intervenção foram incorporadas na prática das organizações, mas não geraram anexos ao projeto o que demonstra 1) a organicidade do funcionamento da rede; 2) o experimentalismo da intervenção; e 3) a informalidade da parceria; fatores que corroboram para a caracterização do PISACC como uma iniciativa de governação em rede alicerçadas em dinâmicas de auto-organização, flexibilidade, construção da rede pela rede, co-produção (Mörçol, 2005 *apud* Ferreira, 2012), uma rede autoconstruída (*bottom-up*). As principais mudanças na execução do Projeto de Intervenção relacionam-se ao fluxo entre os níveis de intervenção, que ao longo do tempo se perdeu, com a atribuição do GC que não ocorre em todos os casos, como fora previsto e, a partir da constituição de um novo espaço de interação paralelo ao CT, formado também por técnicos e que integram as equipas de intervenção direta, ou seja, que realizam as abordagens aos sem-abrigo nos GN.

#### 4.2.2.3 *Fundo de Emergência do PISACC*

O Fundo de Emergência foi criado em 2014 pela Câmara Municipal de Coimbra em articulação com o PISACC com o objetivo de apoiar a população sem-abrigo na forma de dotação orçamentária. Estes recursos se destinam a colmatar necessidades rotineiras dos indivíduos que estejam em acompanhamento pelos técnicos das organizações que fazem parte da rede, podendo ser utilizados na compra de senhas para autocarro no deslocamento para entrevistas de emprego, aquisição de medicamentos, bens alimentares, pagamento de taxas para encaminhamento de documentação, certificados e outras eventualidades. Como o PISACC não possui estatuto jurídico, a gestão do fundo é feita pela ON1. O uso deste recurso é decidido a partir da necessidade identificada pelos técnicos mediante o enca-

minhamento de uma requisição, via correio eletrônico, onde justifica-se o motivo do pedido. A aprovação depende de sete pareceres positivos (metade do número total de representantes mais um.) e a análise é feita a partir de critérios técnicos de cada representante, baseados nos objetivos do PISACC. Todo o processo acontece via correio eletrônico, o que lhe garante rapidez: quando chega a sete pareceres favoráveis o valor é liberado pelo gestor do fundo.

O PISACC configura-se, com isso, num sistema que ressoa em outros sistemas e que abre caminho para comunicações entre os sistemas organizacionais (OTS) e os sistemas funcionais (políticas públicas):

**E2a.** Isso é muito importante [...] porque isto é verdadeiramente a forma de influenciar. Não conseguimos em grande medida, só em pequeninas coisas a definição política para esta área, mas conseguimos influenciar a operacionalização das políticas, que a operacionalização é dos intermédios, dos técnicos, dos vários serviços, e nós conseguimos fazer isso. Isso tem um benefício enorme.

#### *Análise*

O PISACC, observado como uma rede, inclui os sistemas organizacionais e os programas aqui apresentados, que formam os mecanismos de governação que garantem a autonomia necessária para a realização de suas próprias operações. Assim, os programas contém as premissas de decisão criadas pela própria rede, como resultado de outras decisões e servem de base para decisões futuras, parte da rede recursiva de decisões do PISACC. São operações que dão estabilidade à rede e o fecho autopoietico indispensável para que não seja absorvida pela complexidade do ambiente. É na interação destas estruturas com as estruturas do seu ambiente, ou seja, a capacidade de ligar-se a sistemas, que poderá ser observada sua capacidade autopoietica.

Neste sentido, podemos afirmar que o Protocolo de Cooperação junto ao Projeto de Intervenção materializam-se como o resultado das operações de distinção da rede em relação ao seu ambiente na medida em que identificam as organizações envolvidas, definem o foco da intervenção, descrevem os sem-abrigo (e, portanto, os critérios de inclusão) e a forma de atuação em relação ao problema social, assim como, as dinâmicas de interação entre os parceiros. Delimitam, com isso, suas fronteiras, ao passo que atribuem uma identidade à rede. Ambos demonstram a autorreferencialidade da rede, pois, são, por excelência, as auto-descrições que resultam das observações de primeira e segunda ordem. Neste sentido, o Protocolo de Cooperação ao indicar os elementos que constituem a rede, seleciona do

ambiente os elementos necessários para a constituição da rede, usando, portanto de *basal self-reference*. É fruto de reflexão na medida em que se distingue indicando a si mesmo o que contrasta com o entorno (Ferreira, 2014). O Projeto de Intervenção além destes dois conceitos, contém reflexividade, indica o processo pelo qual ele mesmo deve se sujeitar, ou seja, é a descrição de si mesmo, projetada no tempo, comunicando o que é (uma rede) e o que deverá ser ao longo do tempo (objetivos) e o processo para se chegar a isto (metodologia de intervenção).

Além disso, inferimos – e isso feito a partir da observação das respostas criadas, que são por si mesmas, auto-descrições da rede – que as alterações no projeto e novas respostas descrevem o modo como o PISACC observa um contexto social complexo e em mutação. Desta forma, na medida em que aumenta a complexidade interna, com a criação de novas respostas, descreve como enxerga os sem-abrigo: como um problema social complexo. Somente é possível lidar com a complexidade de uma situação se esta situação é observada como tal. Neste sentido, conceito de *wicked problems* é capaz de descrever a forma como o PISACC observa os sem-abrigo: um problema de difícil solução, de causas múltiplas e interdependentes e que atravessam fronteiras organizacionais (Marques *et al.*, 2014).

As alterações ilustram, ainda, as semelhanças e diferenças entre redes e organizações especificamente no formato que os contratos (compromissos) assumem em cada uma delas. Para tanto, remetemo-nos à noção de parcerias como contratos de segunda ordem descrita por Andersen (2008), que, na medida que abraça a complexidade que advém das contingências e suas infinitas possibilidades, fornece a maleabilidade necessária para lidar com um futuro incerto, diferentemente dos contratos funcionais que estabelecem regras específicas para os compromissos entre as partes e para as suas responsabilidades subsequentes. O Projeto de Intervenção e as transformações que sofreu com o tempo, são exemplos da plasticidade das parcerias (*idem*) que se traduzem nessa capacidade de aceitar as transformações contingenciais dos ambientes complexos. Isso não quer dizer que ocorram sem conflito, mas que possuem flexibilidade para lidar com a complexidade temporal.

A flexibilidade que as parcerias possibilitam, permite o abandono de práticas obsoletas, na mesma medida em que introduzem novas formas de lidar com a complexidade. Isso fica expresso, por exemplo, nas adaptações feitas em relação a atribuição de gestores de caso aos sem-abrigo atendidos, na criação de um novo espaço de interação, as reuniões



das ET e na criação do fundo de emergência do PISACC. São respostas contingenciais e que demonstram variedade requerida.

Concluimos esta análise com algumas observações a respeito do Fundo de Emergência do PISACC. Este fundo traz consigo uma noção muito clara da capacidade de acoplamento estrutural nos sistemas, capaz de causar irritações em pontos sensíveis das políticas públicas, ou seja, no orçamento público. Mesmo sem ter uma personalidade jurídica capaz de gerir recursos financeiros, a rede, através de negociações com a Câmara, ressoa no sistema político, captando elementos deste sistema para a prossecução das suas próprias operações, materializada em recursos financeiros para a intervenção social.

#### ***4.2.3 Premissas de decisão***

Todos os elementos que constituem a rede são premissas de decisão. Porém, as premissas que descreveremos a seguir, incluem legislações, estratégias e documentos de sistemas sociais aos quais o PISACC está acoplado por meio das organizações parceiras, isto é, tratam-se de regras externas à rede. Existem muitas premissas que orientam as decisões no contexto da rede, mas apresentaremos apenas aquelas que observamos serem utilizadas de modo recorrente. Entre estas contam-se, as mais mobilizadas, a Lei de Bases da Segurança Social (Lei 83/2013, de 30 de Dezembro) que garante o direito à proteção social e, portanto, um dos programas do sistema de cuidado que define os critérios de inclusão/exclusão das pessoas neste sistema. O Rendimento Social de Inserção (RSI), programa do sistema de cuidado acoplado ao sistema económico, que define os critérios de transferência de renda do Estado destinada às pessoas que não possuem rendimentos (critério de inclusão) e é condicionado a um contrato de inserção que visa a integrar os indivíduos social e profissionalmente. O RSI é uma política de ativação e uma das principais vias de reinserção dos sem-abrigo, em torno da qual o PISACC organiza e orienta suas decisões. Constitui-se, desta forma, num dos primeiros aspectos explorados na intervenção.

Os indivíduos sem-abrigo, pela condição em que se encontram, não atendem a um dos primeiros critérios para a requisição do RSI, a existência de uma morada postal. Algumas organizações do PISACC oferecem a morada postal aos seus utentes com a condição de que no prazo de até três meses, a partir da data do recebimento da primeira prestação do RSI, utilize o valor do rendimento para o aluguel de um quarto. Esta condicionalidade constitui-se numa estratégia de motivação para a mudança, neste caso, obrigação à



mudança, visto que o utente, para garantir o recebimento do RSI depende das OTS para o empréstimo da morada postal.

Importa salientar que, por se tratarem de acordos a nível local, estas regras são flexíveis, cabe aos técnicos utilizá-las com maior ou menor flexibilidade. Além disso, sua adoção não é unânime entre os técnicos das organizações do PISACC, sendo uma decisão que está fortemente relacionada às observações dos técnicos sobre os sem-abrigo, sobre si mesmos e sobre a intervenção social.

Outra premissa de decisão é a Lei de Saúde Mental (Lei n.º 36/1998 de 24 de Julho) que estabelece os princípios da política de saúde mental e regula o internamento compulsivo dos “portadores de anomalia psíquica, designadamente das pessoas com doença mental” (Art.1º).

Observamos nas reuniões do CT do PISACC que muitas das decisões tomadas na intervenção com pessoas sem-abrigo com histórico de toxicodependência ou suspeita de psicopatologias e que, nas observações dos técnicos oferecem risco para si ou para a sociedade, são orientadas por esta lei. A intervenção implicava, nestes casos, na tomada de decisão sobre realizar ou não mandados de condução para internamento compulsivo de pessoas sem-abrigo atendidas por uma ou mais organizações pertencentes à rede, que apresentavam sinais de doença mental ou condição relacionada a toxicodependência associada a outra psicopatologia.

Observou-se que estas decisões são tomadas, nas interações da rede, na presença de representantes de um órgão especializado em serviços de psiquiatria, diretamente ligadas à intervenção com pessoas que apresentam aquelas condições, no âmbito das políticas de saúde mental. Os mandados requerem o cumprimento de três elementos: a presença de doença mental grave, a recusa do tratamento e a periculosidade. Conforme descrições de um/a dos/as técnicos/as, o mandado de condução não é para forçar o acolhimento e sim para encaminhar para avaliação clínica e psiquiátrica. O encaminhamento é realizado para o hospital a fim de que o médico psiquiatra da emergência determine se é um caso de acolhimento ou não. O encaminhamento via mandado de condução deve ocorrer pelo advogado da área de saúde, com relatório detalhado sobre o caso evidenciando os três elementos citados anteriormente. Estes mandados são executados com a presença da polícia.

### *Análise*

As premissas de decisão apresentadas nesta seção serão exploradas nas próximas seções uma vez que seu uso é recorrente nos diferentes sistemas acoplados ao PISACC para fundamentar as decisões no âmbito do trabalho social.

As premissas de decisão pressupõe que para cada decisão existe uma ou mais alternativas, o que configura o paradoxo da indecisão, quer dizer, a alternativa deve ser igualmente válida senão, não poderia ser uma decisão real (Seidl e Becker, 2006; Ferreira, 2010). a comunicação da decisão deve comunicar também as alternativas, que não foram escolhidas, o que requer um deslocamento para um local invisível, o paradoxo das decisões (Seidl e Becker *apud* Ferreira, 2012), uma das formas de deslocamento do paradoxo é movê-lo para a escolha de regras de decisão, como aquelas contidas na lei de bases da segurança social, do RSI e da lei de saúde mental, cuja autoridade dos sistemas a que pertencem (sistema de cuidado e sistema de saúde) “decidem” através do conjunto de orientações, normas e regras a eles inerentes, a partir de um local invisível e, numa dimensão temporal, como decisões passadas, ou seja, decisões indecidíveis no tempo presente (nos contextos de interação por exemplo), pelo que não podem ser assumidas como decisão.

#### **4.2.4 Canais de comunicação**

Outro elemento que constitui o PISACC são os canais de comunicação. A importância de perceber a forma como a comunicação acontece neste contexto prende-se à compreensão do próprio sistema como um sistema autopoietico. Assim, a comunicação do PISACC assume um caráter formal e informal e ocorre de forma direta e indireta, dividindo-se ainda, em comunicações internas e externas.

A comunicação interna do PISACC, ou seja, entre as organizações parceiras ocorre de maneira formal por meio das reuniões do CT e das ET, caracteristicamente comunicações diretas. No primeiro caso, a comunicação segue uma hierarquia, visto que é mediada pelo/a coordenador/a por meio de uma pauta, informada no início da reunião, todavia, há espaço para as comunicações horizontais que, nas decisões são predominantes, não cabendo à coordenação as decisões, mas ao conjunto de participantes em interação. Já nas reuniões das ET, não há coordenador/a, tampouco pauta pré-elaborada, assim, as comunicações diretas ocorrem de maneira horizontal, assim como, as decisões não seguem a uma hierarquia, ocorrem, sobretudo, a partir do consenso. Nas reuniões do CT são redigidas atas, que

se configuram como o único canal de comunicação formal previsto no Protocolo de Cooperação, o que não ocorre nas reuniões das ET. As atas são elaboradas pela coordenação do PISACC, assinadas pelos participantes na reunião subsequente e nelas, devem constar os assuntos debatidos e as decisões tomadas. Em ambos os casos, cada participante faz o seu próprio relatório, o que é visto como a forma em que efetivamente as decisões são registradas, cabendo às atas apenas um registro formal de comunicação indireta, quando necessário.

A comunicação formal e direta, que acontece por meio das reuniões resulta num canal de comunicação formal e indireto que pouco comunica, visto que é considerada mera formalidade com a função de registro e histórico das decisões para o próprio PISACC. Os registros que cada participante faz das decisões que lhe interessam ou competem são o meio pelo qual as decisões são levadas às organizações e materializadas na forma de intervenção com o utente. Estes registros possuem um carácter de comunicação indireta e informal tanto nas reuniões do CT quanto das ET.

Comunicações formais como ofícios, pareceres e relatórios sociais são utilizados com menor frequência na comunicação interna da rede. A comunicação interna informal é predominante e ocorre por meio de telefonemas e troca de informação via correio eletrónico especialmente nas articulações e encaminhamentos referentes aos casos atendidos pelas equipas técnicas. A informalidade, horizontalidade e fluidez da comunicação são características que prevalecem nas interações interorganizacionais

A estes mecanismos é dada especial importância, sendo atribuídos a eles o papel de comunicar decisões importantes, como aquelas associadas ao uso do Fundo de Emergência do PISACC e que levam à resolução dos casos com maior agilidade. Nestes casos, a comunicação das decisões tem um sentido horizontal.

A comunicação com as pessoas sem-abrigo atendidas nos GN tem um carácter informal, enquanto que as reuniões com os sem-abrigo nos AT que ocorrem nas organizações, possuem um carácter mais formal, especialmente aqueles dos quais resultam os planos individuais de acompanhamento, que configuram o registro formal dos acordos estabelecidos entre técnicos e pessoas sem-abrigo atendidas nas respostas sociais.

A comunicação externa com sistemas que não fazem parte do PISACC (serviços de saúde, emprego, Instituto de Segurança Social, Ministério Público, Judiciário, etc),

acontece de maneira formal e informal. Em regra, tratam-se de decisões que passam pelas reuniões do CT e os encaminhamentos decorrentes são feitos formalmente através de ofícios assinados pela coordenação. A comunicação externa assume ainda o formato informal, nos casos em que o fator de proximidade ou melhor relação de uma organização do PISACC com os demais sistemas, configure uma opção mais eficaz de comunicação. Nestes casos, as organizações podem se valer de reuniões, telefonemas ou correio eletrônico.

#### *Análise*

Observamos que os canais de comunicação do PISACC possuem um caráter primordialmente informal e horizontal. Esta característica parece ser garantida pela proximidade, isto é, baseia-se em fatores relacionais personificados na figura do técnico que representa as organizações de onde provém. São fatores subjetivos, que extrapolam processos burocráticos, formais, hierarquizados na forma de papéis, ofícios e memorandos.

Os canais de comunicação são os meios pelos quais os sistemas difundem suas decisões (atas, e-mails, telefonemas), a agilidade parece ser uma premissa para os integrantes da rede. A prevalência da comunicação destas decisões na troca de mensagens via correio eletrônico (por exemplo, decisões sobre o fundo emergencial do PISACC), ou seja, mesmo sendo ágil pela rapidez que a Internet possibilita, é uma comunicação escrita e, portanto, numa leitura luhmanniana, permite reflexividade. A reflexividade é possível porque a comunicação não é simultânea, o que propicia observações de segunda ordem acerca das informações repassadas em primeira ordem, comunica, portanto, sobre o próprio processo que é também, condição para a reflexividade (Ferreira, 2014). Podemos inferir, com isso, que a estrutura de comunicação desenvolvida pela rede é um elemento importante para a própria constituição da rede. A eficiência e a eficácia da comunicação baseada em canais mais diretos e que permitem informalidade, introduzem flexibilidade na estrutura de comunicação, o que corrobora para a caracterização do PISACC como uma rede de governação.

#### **4.2.5 Os técnicos: *performance roles***

Nesta seção vamos descrever e analisar os/as técnico/as observados sob a perspectiva descrita por Schirmer e Michailakis (2015b) ou *performance roles*, isto é, as pessoas que realizam o trabalho social com os sem-abrigo (*layman roles* ou *exclusion roles*) nas respostas sociais das organizações e que estão envolvidos, de alguma forma, nas atividades do PISACC. Na tabela 4 “composição das equipes técnicas das organizações do PISACC”

(apêndice III) apresentaremos estas informações por organização, valências, categoria profissional e forma de representação dos/as técnicos/as na rede, ou seja, os tipos de atividades que os técnicos estão envolvidos no PISACC: representantes nas reuniões do CT, das reuniões das ET e técnicos das Equipes de Intervenção Direta, ou seja, GN e AT.

A representação das organizações no PISACC segue a lógica da constituição das equipes das respostas sociais das organizações ou seja, os técnicos envolvidos nas atividades do PISACC atuam diretamente com os sem-abrigo. O grupo é formado majoritariamente por assistentes sociais, o que demonstra que esta categoria profissional é a mais engajada nas atividades do PISACC, visto que, as valências co-financiadas pelo Estado, possuem também psicólogos. É possível observar que todas as organizações possuem representantes nas Reuniões do CT, mas nem todas são representadas nas Reuniões das ET, somando apenas seis organizações, destas, quatro organizações possuem representantes que estão envolvidos nos GN, ou seja, técnicos das Equipes de Intervenção Direta. Somente a equipe de uma organização que realiza GN não está representada nas Reuniões das ET. Os técnicos desempenham, ainda, o papel de GC, todavia, as informações coletadas no campo sobre esta função originam-se fundamentalmente, nas entrevistas na ON1, nas descrições contidas nos documentos da rede e das observações realizadas nos sistemas de interação, não sendo suficientes para identificá-las na tabela.

As descrições desta seção serão apresentadas de acordo os papéis que os técnicos desempenham no âmbito do PISACC: a) coordenação; b) representação nos espaços de interação do PISACC (Reuniões do CT, Reuniões das ET e GN); e c) o GC.

#### *4.2.5.1 Coordenação*

A coordenação está prevista no Protocolo de Cooperação e se distingue dos demais representantes pela atribuição de liderança rotativa, o que leva a alteração anual do/a ocupante. O protocolo atribui ao coordenador/a, somente a função de elaboração das atas das reuniões. Outras atribuições ficam subentendidas e são fruto das observações feitas nas reuniões do CT. Assim, sua função implica em definir a pauta das reuniões, analisando os assuntos debatidos na reunião anterior e outros assuntos que pautam as comunicações feitas no período que antecede o encontro, estabelecendo, desta forma uma ordem dos assuntos que precisam ser contemplados na reunião seguinte.

Observamos que a pauta não é rígida e que a ordem preestabelecida é discutida e

alterada no início das reuniões, conforme análise do grupo. A coordenação não centraliza a tomada de decisão, como nas estruturas hierárquicas, assim, cabe apenas dirigir a reunião, direcionando os assuntos às pautas e à tomada de decisão pelos demais participantes. Assim, seu papel tem um caráter administrativo e sua relação com os demais segue uma lógica heterárquica que coincide com as noções de governação em rede descritas por Morçöl (2005 *apud* Ferreira, 2012).

Questões de cunho organizativo, como a redação das atas, distribuição para assinatura, listas de presença, elaboração de ofícios também são atribuições do coordenador. A representação da rede em eventos e reuniões é uma atribuição da coordenação, o que não impede a sua substituição quando necessário.

#### *4.2.5.2 Representação das organizações no PISACC*

Os demais participantes desempenham o papel de representantes e lhes cabe decidir sobre os assuntos colocados em pauta. Todas as organizações estão representadas por técnicos, configuram-se nos mecanismos de acoplamento entre as organizações e a rede. Alguns acumulam papéis de gestão nas organizações como diretores e coordenadores de equipe. Dentre os representantes, há alguns que se destacam por estarem envolvidos em um grande número de decisões. Parece-nos estar relacionado ao tipo de decisão envolvida, especialidade técnica, incidência de um tipo de casos e sentido dado pela rede a determinados temas. Um exemplo disso é o grande número de decisões conduzidas pelo/a médico/a, representante da Organização N. 11 (ON11), envolvendo pessoas sem-abrigo acometidas de psicopatologias e/ou toxicodependência, cuja decisão implica em avaliações psiquiátricas. Estes fatores canalizam as decisões para o/a representante especialista no assunto, individualizando a decisão, mas, também, pela interpretação do coletivo de que casos desta natureza devem passar por estes processos e, obviamente, sem desconsiderar a grande incidência de casos deste tipo. Outro exemplo refere-se às situações de inclusão em Centros de Acolhimento, em que as decisões são canalizadas para os técnicos das instituições que possuem este serviço.

#### *4.2.5.3 O técnico como gestor de caso*

O papel do gestor de caso (GC) surge das observações reflexivas dos técnicos sobre o próprio trabalho, isto é, a avaliação sobre a eficiência e eficácia dos procedimentos adotados no trabalho desenvolvido com a população sem-abrigo, os levaram à conclusão

de que as organizações ofereciam respostas muito semelhantes. O GC nasce paralelamente à constituição da rede. Como a própria denominação sugere, o CG surge da necessidade de articular e gerir as respostas sociais das organizações destinadas as pessoas sem-abrigo o que coincide com o propósito da constituição da rede. Neste sentido, neste papel, o técnico atua como mecanismo de acoplamento entre a rede e as pessoas sem-abrigo. Sua função é abordada na operacionalização da metodologia de trabalho do Projeto de Intervenção do PISACC, no nível da intervenção direta

A função do GC e da rede se confundem, visto que possuem o mesmo propósito. Na tentativa de diferenciar os papéis, poderíamos dizer que o GC é o catalisador das informações e decisões geradas e difundidas pela rede no e a partir dos sistemas de interação, transformando-as em ação junto aos sem-abrigo.

A forma como é atribuída a gestão de caso é contemplada no Projeto de Intervenção, que estabelece de modo bastante objetivo a responsabilidade pelos clientes. Na prática, a atribuição de GC, bem como a cobertura das situações dependem de fatores subjetivos que o documento não prevê. Desta forma, com o passar do tempo, a rede adota uma maneira menos arbitrária de atribuir GC, podendo-se inferir que as reuniões das ET surgem a partir de observações sobre a necessidade de trocar informações sobre aspectos relacionais e, portanto, subjetivos que não podem ser contemplados através de premissas rígidas. Os critérios para atribuição de GC não são mais os previstos no Projeto de Intervenção. Passam a levar em conta a relação dos técnicos com os utentes:

**E2a.** O critério principal é, qual é o técnico que tem mais e melhor informação acerca daquele utente, e melhor relação. É isto, ponto. Mais informação, melhor informação e melhor relação de vinculação, de confiança. Porque percebemos na prática quem é que tem mais vinculação com o utente, quem é que tem mais conhecimento sobre ele, é uma questão lógica. [...] A quantidade, a qualidade da informação e a capacidade de vinculação ao utente. Isso não tá escrito em lugar nenhum, mas eu arrisco dizer que são estes os critérios.

Tratam-se de critérios fundamentados nas observações dos próprios técnicos sobre a relação que estabelecem com utentes, portanto, fundamentadas nas experiências práticas, partilhadas nas reuniões das ET, espaço primordial de decisão sobre a gestão de casos.

Outra observação é que, contrariamente à intenção de que todos os sem-abrigo identificados e atendidos tenham um GC, na prática, isso não ocorre. Observamos, nos GN, a existência de pessoas sem-abrigo que são atendidas, mas, não são acompanhadas por um GC. Somam-se intervenções pontuais, porém, sem um gestor que trace um plano individu-

al de acompanhamento. De acordo com as observações de um dos entrevistados, isso também se deve a relação entre técnico e sem-abrigo.

**E2a.** Há utentes que nunca vão ter GC porque não se cumpre nenhuma das três premissas que eu agora decidi, pra te explicar, dizer como sendo as premissas da gestão de caso: a quantidade, a qualidade da informação e a capacidade de vinculação ao utente [...].

### *Análise*

Na teoria dos sistemas sociais de Luhmann, os indivíduos não são considerados elementos dos sistemas sociais. Nesta linha, devemos traçar uma diferenciação sobre os modos como os indivíduos são incluídos nos sistemas sociais pela rede. Em primeiro lugar, “técnico/a” designa um papel ao indivíduo, um endereço comunicativo, ou seja, personaliza e permite inclusão nos sistemas organizacionais, atribuindo-lhe uma *performance role* (Schirmer e Michailakis, 2015b). A função do/a técnico nas organizações está atrelada ao atendimento e inclusão dos sem-abrigo (*layman role*) nos sistemas. Em segundo lugar, os mesmos indivíduos são incluídos sob outras formas no âmbito do PISACC. Podem ser incluídos como sistemas psíquicos (consciência), atrelado à participação nos sistemas de interação, bem como, sob o papel de representante das organizações, além dos papéis de coordenador/a e de gestor/as de caso. No âmbito do PISACC, podemos dizer que o técnico assume papéis complementares, cada um ligado a uma função específica e à racionalidade interna da rede.

Assim, o papel de coordenador/a sob a forma como se coloca no PISACC expressa o sentido horizontal das decisões e, com isso, o caráter heterárquico da governação, característica associada tanto às sociedades funcionalmente diferenciadas na perspectiva luhmanniana, como à ideia de governação em rede (Ferreira, 2012). Esta característica abre campo para que as decisões tomem uma forma de decisão baseada no conhecimento técnico, assim, no papel de representantes das organizações, predomina inevitavelmente, o papel do especialista em áreas específicas do conhecimento.

O papel de GC está intimamente ligado aos técnicos, especialmente aos assistentes sociais e psicólogos, já que, são os responsáveis pelo trabalho social com as pessoas sem-abrigo. De uma maneira geral, no contexto da rede, a função do técnico como GC é conduzir o sem-abrigo à inclusão (*layman roles*) o que coincide com o papel das organizações e dos programas do PISACC. Porém, analisando os documentos produzidos e interações na rede, observamos que a função do GC diferencia-se pelo acréscimo de funções:



passa de um interventor que atua individualmente ou em equipe multidisciplinar, com uma estrutura organizacional à disposição, para o catalisador das respostas de várias estruturas, ou seja, elemento de acoplagem. Este fator é muito importante para análise, na medida em que o papel de GC é a materialização daquilo que foi o motivo da constituição da rede: eliminar a duplicidade de respostas sociais de diferentes organizações.

A função do GC e da rede sobrepõe-se: erradicar a duplicidade de atendimentos e melhorar a gestão de recursos, o que requer uma distinção. Os GC são capazes de comunicar com os sistemas sociais através da interpenetração; os gestores de caso, como sistemas psíquicos, comunicam-se com outros sistemas psíquicos (pessoas sem-abrigo) através da presença nos sistemas de interação. A rede precisa dos gestores de caso para comunicar com os sem-abrigo, da mesma forma que os sistemas organizacionais a fim de realizar seu propósito de inclusão dos excluídos.

Na tentativa de diferenciar os papéis, poderíamos dizer que o GC, é o catalisador das informações e decisões geradas e difundidas pela rede no e a partir dos sistemas de interação, transformando-as em ação junto aos sem-abrigo, ou seja, atua como um intermediário (Medd, 2005), sendo um mecanismo de acoplamento estrutural entre diferentes sistemas. Neste ponto, surge uma questão: esta dinâmica se aproxima do papel dos técnicos nas organizações, pois, também neste contexto, assume-se como um intermediário (mecanismo de acoplamento estrutural) entre a organização (no ambiente dos sistemas funcionais) e as pessoas sem-abrigo. Reforçando esta ideia, a partir da leitura de Schirmer e Michailakis (2015b) sobre os processos de inclusão e exclusão de Luhmann, cabe ao técnico (*performance rule*) através do trabalho social com os sem-abrigo (*layman rule*) torná-los legíveis para os sistemas sociais, promovendo, assim, a sua inclusão.

Neste sentido, concluímos que a rede é o que cria a necessidade do GC, sendo este um papel exclusivamente da e na rede. Na medida em que a rede promove a disposição de respostas sociais às organizações, umas às outras, no pressuposto de diferenciação e complementaridade, cria a necessidade de um mecanismo de gerenciamento e articulação entre elas. Nesta lógica, o técnico, no âmbito da rede, opera como GC e no âmbito da organização como um *performance rule* que “puxa” (acoplamento estrutural) respostas sociais de outras organizações e soma às respostas da organização de origem, incluindo os sem-abrigo, em uma gama maior de organizações do que se o fizesse de forma isolada.

Torna-se, além disso, não só uma referência para o cliente, mas, também, para os demais técnicos em relação ao cliente, sendo, desta forma, o articulador das intervenções realizadas com o sem abrigo no âmbito da rede e o gestor dos recursos da própria organização em consonância com as respostas sociais das outras organizações e serviços, tendo como objetivo o uso eficiente dos recursos disponíveis.

A rede propicia ao técnico, através deste papel complementar de GC, maior quantidade de acoplamentos estruturais e à pessoa sem-abrigo, incluída em um maior número e diversidade de respostas sociais, potencialmente mais atrativa para os sistemas funcionais o que pode garantir sua inclusão nestes, mantendo-se apenas temporariamente no sistema de cuidado (Schirmer e Michailakis, 2015b).

No entanto, mesmo sendo um papel criado pela rede e esta ser constituída de forma ativa pelos técnicos e organizações, não são estes elementos, sozinhos, capazes de determinar quem serão os GC. Veremos adiante, que o que determina esta decisão são fatores que só podem ser decididos na interação entre técnicos e pessoas sem-abrigo, com a participação de ambos, sendo a confiança um dos fatores mais importantes para esta decisão. Para tanto, vamos passar à descrição e análise dos sem-abrigo na próxima seção e, após, à análise das interações, momento em que vamos discutir o papel da confiança entre técnicos e sem-abrigo.

#### ***4.2.6 layman roles: os sem-abrigo a partir das observações do PISACC***

As pessoas sem-abrigo são descritas pela rede no Protocolo de Cooperação como:

[...] aquela que se encontre sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário, ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito. Este conceito é utilizado independentemente de nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconômica ou condição física e mental (PISACC, 2004)

Este modo de observar os sem-abrigo coincide com o conceito de sem-abrigo da FEANTSA (Busch-Geertsema *et al.*, 2014) e da ENIPSA (2009). Trata-se de um consenso sobre os elementos que caracterizam a pessoa sem-abrigo no contexto da rede, fator importante para a tomada de decisão.

Mesmo que este conceito consiga abarcar uma grande quantidade de casos e sua complexidade, na prática, os técnicos observam uma transformação no perfil da população sem-abrigo dentro deste espectro. São mudanças que levam em consideração as transformações da própria sociedade, ou seja, aquelas que vem com as mudanças no panorama

econômico, político e social e que acarretam transformações no perfil das pessoas que não encontram alternativa senão as ruas ou os alojamentos temporários. Isso fica expresso no modo como cada técnico/a percebe e expressa estas mudanças nos GN, por exemplo:

**DC3.** Com o passar dos anos, conta que o panorama mudou muito, especialmente de quatro anos para cá. Diz que o número de sem-abrigo aumentou, atribuindo às mudanças na forma como as políticas de rendimento social são geridas e que isso impactou no número e perfil de pessoas que ficaram sem-abrigo. Contou que o governo passado a partir dos cortes e novas regras para a concessão do RSI, mudou muito as condições de vida daqueles que dependiam do RSI criando vários constrangimentos [...]. Refere que o perfil dos sem-abrigo mudou muito e, com isso, o tipo de intervenção. [...] são regras que dificultaram muito a inclusão dos beneficiários, bem como a permanência daqueles que já estavam, além do corte nos valores do benefício, a permanência no programa foi dificultada a partir da obrigatoriedade dos beneficiários de apresentar anualmente toda a documentação exigida. A informação foi divulgada, mas as pessoas não recebem nenhuma notificação sobre a aproximação da data, se não o fizerem, tem o RSI cortado, recebendo penalização.

O/a técnico/a, neste caso, descreve as mudanças no perfil dos sem-abrigo, atribuindo ao governo parte da responsabilidade na medida em que é o responsável pela alteração das regras de concessão do Rendimento Social de Inserção (RSI), uma das principais fontes de rendimentos desta população. Além disso, menciona o aumento do desemprego como um fator que altera o panorama das pessoas que se enquadram como sem-abrigo.

**DC3.** [...] conta que foram muitos os beneficiários que perderam o RSI a partir dessa medida e, com isso, sem perspectiva de emprego em muitos casos, acabaram na rua. Entende que as mudanças no RSI e o aumento do desemprego são fatores que contribuíram muito para essa mudança no panorama da população sem-abrigo da cidade visto que, pessoas que não tem um suporte familiar ou social e que por algum motivo perderam seus empregos ou não podem trabalhar e, ainda, com as restrições impostas pelo governo ao RSI, acabam por ficar na rua.

Em duas oportunidades em que acompanhamos os GN, os/as técnicos/as fizeram comparações sobre a forma como respondiam às situações no início do trabalho do PI-SACC e como o fazem agora:

DC3. Diz que por estes e outros fatores, a população sem-abrigo é bastante diferente daquela que atendia no início aquelas situações de ruptura de vínculos com a família e sociedade por alcoolismo ou outros tipos de dependência química, doenças mentais já não são o principal público atendido. Com isso, o tipo de intervenção social mudou consideravelmente. Com algum desânimo, fala que a intervenção social passou a se pautar na distribuição de alimentos.

Descrevem as principais mudanças observadas na tipologia dos casos das pessoas que se encontram nas ruas, referindo a necessidade de mudanças no tipo de abordagem que realizam nos GN, especificamente:

**DC5.** O técnico diz que hoje em dia o trabalho basicamente se resume a entregar as refeições. Conta que no início faziam mais abordagens no intuito de conhecer os sem-abrigo, em intervenções mais focadas neste aspecto do que na alimenta-

ção, mas que hoje já não é necessário fazer este tipo de abordagem. [...] grande parte não está na rua e sim em pensões, mas que não tem condições de fazer as refeições por conta, então se valem das cantinas sociais e das refeições servidas a noite pelas organizações do PISACC.

Nestas duas descrições fica expresso o modo como os/as técnicos/as observam as mudanças ocorridas, podendo-se identificar a que tipos de exclusão os sem-abrigo de Coimbra estão submetidos, ou seja, não apenas relacionados à ruptura de vínculos familiares e sociais, mas também, pela exclusão econômica (Bruto da Costa, 1998) a que estão submetidos. Estas mudanças também ficam marcadas na descrição que um dos entrevistados faz sobre as mudanças decorrentes na forma de intervir:

**E2a.** Ela (a metodologia em linhas) foi capaz durante alguns anos, isso só se esta a perder agora, e se calhar está a se perder pelo ritmo de trabalho, porque também, na verdade, a sociedade mudou tanto, as respostas afora de nós mudaram tanto, porque isto foi construído num tempo em que era mais ou menos fácil a pessoa fazer o seu percurso dentro do PISACC, instituição de 1ª linha, 2ª linha, 3ª linha, entretanto, a pessoa aderiu a muita coisa e no final, quando ia para um apartamento de reinserção, havia a capacidade de colocar a pessoa no mercado de trabalho ou em formação e agora não há, portanto esse percurso tem que ser adaptado a realidade dos novos tempos, isso não é porque as pessoas deixaram de ter vontade, nós temos que pensar nisso como no meio de um jogo que é o mundo, não é?

A inserção no sistema econômico através do emprego é, portanto, uma condição importante para a inclusão social destas pessoas, já sua escassez além de favorecer o aparecimento de novos casos, favorece o crescimento de uma categoria de exclusão, tratada como pessoas Sem Alojamento, na tipologia Ethos, além de exigir abordagens que deem conta desta nova realidade. A expressão destas situações pode ser observada no modo como as pessoas sem-abrigo se apresentam nos locais de encontro para a entrega de alimentos nos GN. Observamos que grande parte das situações que se enquadram nesta categoria estão em alojamentos temporários (pensões ou centros de acolhimento). Mantêm-se com o RSI ou com os subsídios para desempregados pagos pelo Instituto de Segurança Social, realizam cursos de qualificação profissional em busca de reinserção no mercado de trabalho e estão em acompanhamento técnico pelas organizações do PISACC ou pelos técnicos do ISS. Tratam-se de pessoas em idade produtiva e que querem ser incluídas no mercado de trabalho. Por isso, realizam cursos de qualificação e se preocupam em manter uma aparência que se adegue às exigências do mercado de trabalho. Em um dos GN que acompanhamos, tivemos a oportunidade de presenciar a interação do/a técnico/a com uma pessoa que já estava em acompanhamento com o/a seu/ua colega de instituição. Observamos,

nesta interação, a necessidade do sem-abrigo em se diferenciar dos demais, através do relato sobre a desistência em frequentar o refeitório social:

**DC3.** [...] conta ao/a técnico/a que já não vai mais ao refeitório social porque estar naquele ambiente mexe com sua cabeça e que antes de que fique deprimido, prefere não mais ir a estes locais, não ficando claro como procede com suas refeições, já que referiu não ter direito ao RSI. Enfatizou várias vezes que tem 35 anos e que tem saúde e vontade de trabalhar mas que está nessa situação já tem 4 meses e que não vê muitas perspectivas.

Estas declarações demonstram a forma como a pessoa sem-abrigo observa o acolhimento institucional, decisão associada à evitação de se enquadrar no *exclusion role*, isto é, no papel de pessoa sem-abrigo.

O estereótipo (*exclusion role*) relacionado ao “mendigo” ou “andarilho” que vive nas ruas se restringe a poucos casos. Uma situação que merece nota diz respeito a descrição feita pelo/a motorista de uma das Equipes de Intervenção Direta e que, num GN, deu sua contribuição:

DC3. O/a motorista, ao se aproximar de um dos pontos do GN disse: “agora sim você verá um sem-abrigo”. Até agora você viu os futuros sem-abrigo, este sim já é um sem-abrigo. Havia ali uma pessoa a dormir na calçada, coberto por mantas e papelões, sem nenhuma proteção além de uma parede que atacava o vento, numa das noites mais frias deste inverno.

Estas situações demonstram as características peculiares de cada grupo, indicando a necessidade de serem observados de modo particularizado, levando em conta os seus percursos individuais e o modo como expressam os tipos de exclusão a que estão submetidos.

Neste sentido, identificamos algumas expressões deste modo de operar, na medida em que os/as técnicos que assumem a gestão de caso identificam estas diferenças e atuam a partir disso no intuito de torná-los mais aptos a serem incluídos pelos sistemas, incluindo-se nisso, mudanças na aparência física das pessoas sem-abrigo, como é o caso de um ex-recluso cujo principal objetivo era estar empregado:

**E1b.** É difícil eu chegar ao pé de si e dizer, tens que cortar o cabelo, tem que vestir assim, assado, é uma identidade, nós tivemos que despir da identidade dele de anos de vida para outra completamente diferente e ele aceitar isso é daquelas coisas a que eu acho admirável porque não é qualquer pessoa que se despe da identidade que tem para se por noutra porque alguém quer, alguém de fora, não somos nada a ele. Mas fizemos lhe ver que essa mudança de visual – não dele próprio, ele sempre seria ele – mas dele visualmente iria lhe abrir portas para o tal do mercado de trabalho que ele queria tanto.

Como vimos, há casos de pessoas que não aceitam a institucionalização nos centros de acolhimento, tampouco estão nos quartos e pensões pagas com o RSI. São pessoas que, mesmo recebendo apoios pontuais, não estão em acompanhamento pelo conjunto de

organizações. Nos GN, foi-nos relatado a existência de uma comunidade de imigrantes ucranianos que estabeleceram-se em uma fábrica abandonada.

**DC3.** [...] Neste local vivem imigrantes que numa época de crescimento da construção civil em que havia muitos empregos, principalmente ucranianos, vinham a Portugal para trabalhar (entre 1990 e 2000), mas que com a crise da construção civil, muitos acabaram por não conseguir retornar, ou por falta de documentação, ou porque esperavam conseguir trabalho, outros por problemas relacionados ao alcoolismo, referido como uma característica comum atribuída a fatores culturais e pela própria condição em que se encontram. Conta que são pessoas que não aceitam institucionalização, que estão à margem dos programas sociais, mas que se organizaram de alguma forma, criando um lar com aquilo que tinham em mãos, neste caso com caixas e estrados de madeira da própria fábrica.

A única intervenção realizada a este coletivo são os GN, feitos por uma das organizações da rede que possui um serviço destinado a imigrantes, porém, foram suspensos, devido a falta de segurança. Em uma das reuniões do CT, esta questão foi abordada pelo fato de que os imigrantes que estão em situação ilegal, não tem direito ao RSI e, portanto, não conseguem pagar as taxas no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), fato que agrava a sua condição tendo em vista as multas aplicadas pelo serviço e, por conseguinte, a impossibilidade de retornar ao país de origem. Esta situação os impede de acessar o RSI e à inclusão social por via da qualificação profissional e emprego. A situação dos imigrantes que se encontram sem-abrigo é observada pelos técnicos como uma das mais complexas devido aos impedimentos gerados pelas leis de cada país, além da escassez de respostas sociais que deem conta desta complexidade. Referem haver a necessidade de profissionais da área do Direito, pois se vêm tecnicamente incapazes diante destas situações. Trata-se, sobretudo, de pessoas que estão submetidas a exclusões que se sobrepõe, complexificando e tornando mais difícil sua abordagem.

Na mesma linha, os/as técnicos/as descrevem as situações em que a condição habitacional está associada a toxicodependência e alcoolismo. Para estes há respostas sociais em instituições, inclusive que fazem parte do PISACC, porém, nem todos aderem ou aceitam os tratamentos disponíveis, a maior parte vincula-se a um serviço cujo foco está na redução de danos, ou seja, distribuição de seringas, metadona, etc. Parece haver um grande número de pessoas sem-abrigo nesta situação, especialmente jovens que ocupam um andar da fábrica abandonada. Um/a do/as técnicos/as observa que independentemente das situações que vivenciam e o grau de exclusão social a que estão submetidas, estas pessoas são capazes de decidir sobre as ajudas que recebem, o que fica expresso nas descrições a se-

guir:

**DC5.** Enfatizou que a escolha sobre receber o acompanhamento é do sem-abrigo. [...] explicou que não é que deixe o utente à própria sorte, apenas dando-lhe os alimentos. Que durante as abordagens de rua, ou mesmo em atendimentos que realiza, costuma deixar muito claro ao utente, quais são as possibilidades de intervenção caso opte por mudar de vida.

Há, nesta descrição a ideia de que a liberdade dos indivíduos sobre suas escolhas é um direito que deve ser garantido, esta forma de observar as pessoas sem-abrigo, é representativa do pressuposto de que todas as pessoas estão aptas a tomar suas decisões, o que difere de outra observação identificada, que parte da ideia de que a condição de dependência dos serviços e rendimentos do Estado leva a que este, representado pelos serviços, tenha agência sobre as pessoas. Neste caso, a escolha individual do sem-abrigo é substituída pela decisão do técnico numa escala de prioridades, isto fica expresso na criação de condicionalidades para o recebimento do RSI, como vimos. Assim, neste modo de observação para receber o apoio do Estado as pessoas, precisam necessariamente de um endereço.

Não só as diferenças de pontos de partida para as observações ficam expressas, como também, a percepção sobre estas diferenças e sobre os modos como os programas de inclusão devem ser aplicados às pessoas sem-abrigo. Em outra oportunidade, o/a técnico/a responsável pelo GN, observa que entre os sem-abrigo, referindo-se aos toxicodependentes, muitos optam pelas ruas, mesmo existindo diferentes serviços que poderiam retirá-los desta condição, como centros de acolhimento e tratamento para toxicodependentes e alcoólistas. Criam suas próprias formas de autossustento e têm suas próprias regras e racionalidades:

**DC5.** Explicou que muitos dos sem-abrigo que moram na rua trabalham como arrumadores de carro nos estacionamento. Contou que existe um sistema bastante complexo na organização destes espaços e que são geridos pelos próprios sem-abrigo.

Esta observação é importante porque refere-se a forma como observam estas pessoas para além da condição de sem-abrigo. Descrições que parecem estar associadas mais à visão sobre indivíduos de modo geral, seu potencial de mudança e capacidades do que ao “ser” ou “estar” sem-abrigo, ou seja, ao papel de exclusão. Tratam-se de importantes premissas de decisão que como tal serão analisadas adiante.

### *Análise*

Como vimos na análise anterior, os indivíduos não são considerados elementos da sociedade no entendimento luhmanniano, sendo incluídos apenas em parte nos sistemas so-



ciais, como pessoas que cumprem papéis ou, como sistemas físicos e psíquicos nos sistemas de interação. Vamos nos concentrar aqui, na análise do ponto de vista do papel que as pessoas precisam assumir para serem ou não incluídas nos sistemas, enquanto sem-abrigo. Assim, em primeira análise, observamos que as descrições dos técnicos sobre as pessoas sem-abrigo, traduzem o modo como os observam, desde a escolha do conceito utilizado pela rede para designar os sem-abrigo, como nas observações que fazem sobre as diferentes situações que estas pessoas enfrentam e que os qualificam como tal. Observamos tratar-se de pessoas que têm em comum a exclusão não de um sistema, mas de um conjunto de sistemas. Bruto da Costa (1998) refere-se à condição de sem-abrigo como a pior forma de exclusão, sua apreciação está vinculada ao fato de tratarem-se de pessoas que assumem o papel de exclusão ou *exclusion roles* conforme descrito por Schirmer e Michailakis (2015b).

Neste sentido, indivíduos que vivem nas ruas de alguma forma assumem o papel de exclusão. A exclusão, como é possível perceber, está relacionada a uma sobreposição de ausências: falta de trabalho e, portanto, exclusão do sistema econômico; falta de documentação, no caso dos imigrantes, expressa a exclusão do sistema jurídico; baixa escolaridade ou qualificação profissional, expressa que em algum momento da vida houve exclusão do sistema de educação; toxicodependência ou problemas psiquiátricos sem tratamento denotam a exclusão do sistema de saúde. Na verdade, os indivíduos sendo naturalmente excluídos dos sistemas sociais, na perspectiva luhmanniana, precisam cumprir as exigências dos programas e organizações dos sistemas para serem incluídos, assumindo um *layman role* (idem). Não estando aptos a serem incluídos na maioria dos sistemas, passam a ser aptos ao sistema de cuidado, ao qual as organizações da rede estão acopladas, ou seja, é preciso ser excluído para ser incluído, o que Schirmer e Michailakis (2015b) consideram um paradoxo. O papel dos/as técnicos/as é transformar problemas de exclusão em casos, o que configura a principal operação comunicativa do trabalho social, tornando determinadas pessoas em “sem-abrigo” e os observando no papel de exclusão o que os torna elegíveis à inclusão no sistema de cuidado, isto é, incluindo-os nas suas próprias operações, com um endereço social, como *layman role*.

No entanto, assim como nos outros sistemas, mesmo sendo universais é preciso que se cumpram as exigências dos programas dos sistemas. Isso fica expresso, por exem-



plo, nas condicionalidades para obtenção do RSI, o que ilustra o paradoxo da inclusão, ou seja, para pessoas excluídas do sistema econômico serem incluídas no sistema de cuidado – medida transitória que idealmente possibilitaria que os excluídos do sistema econômico passem a cumprir suas exigências, tornando-os mais atrativos a ele através da qualificação profissional, por exemplo – precisam cumprir com a exigência de terem uma morada postal. Todavia, sua condição habitacional de sem-abrigo, faz com que descumpra a exigência de inclusão no RSI e, portanto, no sistema de cuidado, fazendo com que uma de suas únicas formas de se tornar atrativo ao sistema econômico (por via do emprego, possibilitado pela melhoria na qualificação profissional) seja impossível. A exclusão a estes níveis coloca a pessoa sem-abrigo num *oroboro* infinito e os técnicos (*performance roles*) a trabalhar num processo potencialmente sem solução, na tentativa de apoiar os sem-abrigo incluindo-os em respostas sociais de caráter paliativo ou substitutivo, para os tornarem mais atrativos aos outros sistemas. Neste contexto, evidencia-se a diferença decisiva entre o trabalho social e as políticas de bem-estar, ou seja, o primeiro atua como uma “salvaguarda secundária” colmatando as lacunas do princípio de padronização do segundo (Scherr *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b), nomeadamente nos esforços da rede na criação de mecanismos para fornecer a morada postal aos sem-abrigo a fim de torná-los aptos ao recebimento do RSI.

A reflexividade nas descrições dos técnicos sobre as mudanças no perfil dos sem-abrigo ao longo dos anos, indicam suas observações sobre o aumento da complexidade que acabamos de descrever, não estão alheios, portanto, as transformações ocorridas. Quando referem o antes e o depois das medidas restritivas do governo sobre o RSI, por exemplo, observam reflexivamente os mecanismos de exclusão daquele que deveria ser o sistema que deveria incluir os excluídos, fomentando o aparecimento de novas categorias de exclusão, como as pessoas sem-alojamento. Quando remetem ao aumento das taxas de desemprego, estão a observar reflexivamente sobre o potencial do sistema econômico de exclusão das pessoas e inclusão nos papéis de exclusão. Quando observam a situação dos imigrantes e a incapacidade do sistema legal de absorver estas realidades, usam reflexividade sobre uma das realidades mais duras e atuais da sociedade funcionalmente diferenciada. Quando percebem que as intervenções que antes resultavam (como a intervenção em linhas) e que agora não resultam, observam reflexivamente a incapacidade dos seus programas de lidar com a complexidade do ambiente. Os sem-abrigo passam a ser vistos pelos

técnicos do PISACC, a partir do olhar da complexidade, como *wicked problems*.

É possível observar o potencial de impacto que as dinâmicas de inclusão e as mudanças nos sistemas, aqui exemplificadas pelas alterações restritivas nos critérios de inclusão no RSI (sistema de cuidado), tem na complexificação da situação de sem-abrigo contribuindo para a sua caracterização como um *wicked problem* (Marques *et al*, 2015). Nesse sentido, é possível identificar os esforços dos técnicos para criar estratégias que burlam os sistemas ou criam atalhos para a inclusão dos sem-abrigo. Todavia, as dificuldades dos sistemas e dos seus programas levam a sentimentos negativos, como frustração, sensação de bloqueio, controvérsia, ressentimento nos técnicos, quando se dizem cansados, desmotivados e impotentes diante da complexidade do problema. Num contexto de governação em rede, a flexibilidade que a parceria de segunda ordem oferece (Andersen, 2008), possibilita a adequação das respostas sociais que são negociadas no âmbito da rede, atacando de maneira mais eficiente a crescente complexificação da situação dos sem-abrigo. Mesmo assim, mostra-se insuficiente diante dos mecanismos de inclusão e exclusão característicos das sociedades funcionalmente diferenciadas.

Apesar de não haver participação das pessoas sem-abrigo na construção das respostas sociais eles podem ou não aderir aos apoios ofertados, com exceção de alguns casos, como por exemplo os mandados de condução que constituem uma forma coercitiva de inclusão no sistema de saúde. Esta característica denota as dinâmicas de inclusão e exclusão nos sistemas, descritas na teoria luhmaniana, pelo que os técnicos “precisam” observar as pessoas sem-abrigo nos *exclusion roles*, para que possam executar seu *performance roles* no ambiente do sistema de cuidado. Observar os sem-abrigo sob um papel de exclusão parece estar associado a vê-lo como uma pessoa que precisa de cuidado, dificultando a observação do potencial de mudança que vai além do necessário à adesão em respostas sociais ofertadas no âmbito da rede. Tome como exemplo deste potencial as competências pessoais envolvidas no sistema de organização dos sem-abrigo na arrumação de carros nos estacionamento da cidade e que, pelo mínimo, os inclui no sistema econômico por vias alternativas à do emprego e dos subsídios.

As descrições sobre os sem-abrigo, são seleções que definem o PISACC, ou seja, um esforço em rede para lidar com a extrema complexidade do ambiente, na tentativa de potencializar a inclusão dessas pessoas que são de tantas formas, excluídas dos sistemas.

## CAPÍTULO V – INTERAÇÕES E DECISÕES NO PISACC

Apresentaremos a seguir os sistemas de interação do PISACC e, na sequência a descrição de um caso que surgiu de forma recorrente nas observações realizadas nos sistemas de interação, o que possibilitou seguir as decisões associadas ao seu atendimento, assim como compreender os modos como se articulam estas decisões nos sistemas de interação e de que maneira isso afeta os processos de inclusão e exclusão.

### 5.1 As interações no PISACC

Os sistemas de interação são os espaços/tempo em que ocorrem as interações entre os indivíduos que fazem parte da rede, são pré-definidos e contam com a presença dos indivíduos para poder existir. Nascem, portanto, de acordos firmados entre os mesmos. São os locais onde boa parte das decisões no âmbito da rede acontecem. O PISACC possui quatro espaços formais que se caracterizam como sistemas de interação, sendo que dois deles já existiam: a) *Intervenções Diretas*, que se dividem em Giros Noturnos (GN) e Atendimentos Técnicos (AT) nos gabinetes; e b) *Reuniões*, que se dividem em Reuniões do Conselho Técnico (CT) e Reuniões das Equipes Técnicas (ET). As intervenções diretas precedem o surgimento da rede. Trata-se de respostas sociais das organizações, cuja proposta de intervenção se enquadra nas valências co-financiadas pelo Estado e, por isso, reguladas e orientadas pelas racionalidades do Sistema de Solidariedade e Segurança Social e das próprias organizações. Já as reuniões, são os espaços exclusivamente criados pela rede. Apresentaremos a seguir, cada um destes sistemas de interação.

#### 5.1.1 Intervenções diretas

As intervenções diretas são valências financiadas pelo Sistema de Segurança Social (sistema de cuidado) e divididas entre os GN e os AT que ocorrem nos gabinetes de Serviço Social e de Psicologia.

##### 5.1.1.1 Giros Noturnos

Os GN constituem-se em espaços/tempo que colocam em contato direto técnicos e clientes. “Giro Noturno” é a designação dada no contexto do PISACC. Cada organização possui uma designação diferente, mas a intervenção segue objetivos semelhantes. As equipes são constituídas de diferentes maneiras, mas, têm em comum a presença de técnicos das áreas de Psicologia e Serviço Social, ligados aos Serviços correspondentes de cada organização, também contam com o trabalho de voluntários de diferentes áreas. Salienta-se

que os voluntários constituem o maior número de profissionais envolvidos, o que parece ser uma tendência crescente pelas observações e relatos nos GN

Como referimos os GN precedem o surgimento do PISACC, sendo que as interações dos técnicos neste contexto levaram à observação de que a intervenção das equipes das organizações que possuíam respostas sociais semelhantes se sobrepunha.

A partir da criação da rede, este tipo de abordagem passou a cumprir uma função no PISACC, isto quer dizer que, mesmo sendo descritos como espaços de interação da rede, o são apenas em parte, isto é, para a rede importa a capacidade dos GN de gerar e fazer circular informações sobre os sem-abrigo que frequentam os pontos de encontro, , através das seleções efetuadas pelos técnicos a partir das suas interações com os sem-abrigo.. Por outro lado, foi a partir das interações da rede que os GN foram organizados de forma programática, de modo que cada organização se responsabilizasse por, pelo menos, um giro por semana, criando um calendário fixo.

Atualmente, os GN ocorrem todos os dias úteis, a partir das dez horas da noite feitos por quatro equipes, sendo uma equipe responsável por dois GN semanais. Consistem, fundamentalmente, em realizar percursos em pontos específicos da cidade, com rotas pré-definidas nas reuniões das ET e de conhecimento dos sem-abrigo que as aguardam nestes locais. O roteiro inclui espaços públicos como o Mercado Municipal, a calçada da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, viadutos e banheiros públicos. As quatro equipes possuem veículos adaptados para tal, uma delas equipada para realizar acompanhamentos na área da saúde, como, aferição de tensão arterial e níveis glicêmicos, feitos por voluntários da área de enfermagem.

Observamos que os GN organizam-se essencialmente, em torno da distribuição de alimentos. No entanto, o objetivo das abordagens não pressupõe ser este o foco principal da intervenção, mas o pretexto para a aproximação das equipes aos sem-abrigo para que venham a ser integrados no sistema de cuidado. Assim, valem-se do apoio social e da satisfação de necessidades básicas de alimentação, ao passo que estreitam as relações através de contatos mais informais do que aqueles que acontecem nos AT, no ímpeto de fortalecer a confiança com os sem-abrigo que já estão em AT, além de ser uma forma de monitoramento dos casos em acompanhamento e identificação dos sem-abrigo que estão de passagem pela cidade ou outras situações.

A partir dos GN, os técnicos obtêm informações estratégicas sobre as condições dos utentes que acompanham, além da identificação e/ou recolha de informações sobre novos casos. Tratam-se de informações estratégicas: pela capacidade de atualização da rede, visto que as equipas de rua estão diariamente em contato com os utentes; pela agilidade com que estas informações são partilhadas com o restante dos técnicos; e pelo potencial de influência nas intervenções futuras no contexto do PISACC. Observamos, desta forma, que os GN têm uma função muito importante pois decorre nos espaços das pessoas sem-abrigo, mas é uma fonte de informações para os técnicos na elaboração de planos individuais de atendimento e para a rede, que alimenta sua base de dados a partir das trocas de informação feitas no dia seguinte. Assim, parte do conteúdo da interação nos GN é selecionado para entrar enquanto decisões nos espaços da rede.

Todavia, os técnicos identificam a contingência desta interação apontando alternativas possíveis e que seriam mais acopladas aos objetivos da integração social da rede estão enfraquecidos. Relatam que o trabalho tornou-se e focado na distribuição de alimentos.

**DC5.** [...] (o/a técnico/a) diz que hoje em dia o trabalho basicamente se resume a entregar as refeições, pois já conhecem praticamente todos os sem-abrigo que ali se encontram. Conta que no início faziam mais abordagens no intuito de conhecer os sem-abrigo, em intervenções mais focadas neste aspecto do que na alimentação.

**DC3.** [...] (o/a técnico/a) contou que já não acompanha o trabalho como antes, que ele/a e o/a colega estão muito cansados/as depois de tantos anos fazendo os GN. Antes fazia semanalmente, quando o/a outro técnico/a veio compor a equipe, passou a intercalar fazendo giros quinzenais. Agora, tem duas pessoas que fazem estágio profissional e que intercalam com os técnicos, assim, faz o giro apenas uma vez por mês.

Enquanto resposta social aos sem-abrigo, observamos que os GN já não cumprem o mesmo papel por estarem muito focados nas expectativas de dar e receber, isto é, por um lado a expectativa da organização de atender uma necessidade básica da população sem-abrigo, por outro, a expectativa destas pessoas em receber a última refeição do dia. Em meio a isto, a presença dos técnicos parece já não fazer sentido para os técnicos, como referido na seção 4.2.1.

Os GN são sistemas de interação a partir dos quais são selecionadas as informações sobre as pessoas sem-abrigo que são inteligíveis para a rede. Permitem, assim, um amplo conhecimento sobre as situações existentes. O mapeamento é facilitado pelo sistema de partilha de informação que se criou entre os técnicos. Assim, além das reuniões das ET para este fim, há a troca de informações via correio eletrónico, onde são repassadas a iden-

tificação do sem-abrigo, a origem e a situação em que se encontram, no dia seguinte à intervenção.

#### *5.1.1.2 Atendimento técnico*

O atendimento técnico (AT) refere-se a um sistema de interação face a face entre técnicos e pessoas sem-abrigo. São atendimentos individualizados que ocorrem nos Gabinetes de Serviço Social e de Psicologia nas organizações da rede e, em alguns casos, ocorrem em visitas domiciliares. Os técnicos buscam nos AT estabelecer uma aliança com o utente com vistas a desencadear um processo de melhoria das condições de vida nas áreas identificadas como mais frágeis ou que tenha colocado a pessoa em situação de vulnerabilidade ou risco social. Os AT podem ser pontuais, emergenciais ou estender-se por um período, o que o caracteriza como acompanhamento técnico, atrelado ao trabalho dos gestores de caso e que implica o desenvolvimento de um plano individual de acompanhamento.

Através dos AT, somado a outras estratégias, o técnico realiza a investigação, o diagnóstico, a interpretação, análise dos casos e, nos casos em que opta pelo acompanhamento técnico, o plano de intervenção. Este inclui ações programadas dentro de um espaço temporal, idealmente discutidas e acordadas entre técnico e as pessoas sem-abrigo, e inclui o encaminhamento para inclusão em diferentes sistemas. Observamos que os principais sistemas acionados são o Sistema de Solidariedade e Segurança Social que inclui os diferentes tipos de rendimentos sociais, os cursos de qualificação associados às políticas de rendimento, o sistema legal para obtenção, atualização e/ou regularização de documentação civil, bem como outras situações relacionadas a processos judiciais, o sistema de saúde, para avaliações gerais, avaliações psiquiátricas e patologia dual. Além disso, os técnicos realizam encaminhamentos inter-organizacionais no contexto do PISACC, o que melhora significativamente a inclusão nos serviços e respostas sociais oferecidas pelas organizações. Também são realizados contatos com outras redes e organizações, visto que a complexidade de cada situação é que determina os encaminhamentos e necessidade de inclusão nos sistemas. Há que se considerar ainda, as peculiaridades do acompanhamento social e psicológico. São observações de diferentes áreas do conhecimento para os mesmos fenômenos, mas que têm em comum a busca pela autonomização dos indivíduos em relação ao sistema de cuidado pela integração em outros sistemas (emprego, rendimento, habitação, educação).

## **5.1.2 Reuniões**

### *5.1.2.1 Reuniões do Conselho Técnico*

As reuniões do CT são os sistemas de interação da rede por onde passam as principais decisões no âmbito do PISACC. Ocorrem a cada vinte dias em local pré-definido e fixo. As datas são definidas no início de cada ano. Participam destas reuniões as organizações subscritas no Protocolo de Cooperação através dos seus representantes, os técnicos. As decisões tomadas neste espaço são descritas como estratégicas, o que inclui decisões relacionadas a situações que requerem alguma negociação, especialmente nos casos em que há espaços marcados entre políticas públicas, como da segurança social, da saúde mental, ou que exigem delimitação de espaços de atuação nos seus diferentes tipos de respostas.

A representação das organizações participantes é feita por técnicos que ocupam funções de direção, isto é, podem decidir também nas situações que envolvem decisões de gestão das organizações

Esta característica possibilita uma aproximação entre as decisões ao nível da intervenção e da governação, pois, como técnicos, estão próximos de outros técnicos que intervem diretamente com os sem-abrigo, além de participarem da intervenção como gestores de caso. Ainda, estão próximos dos níveis mais altos de governação das organizações, sendo em alguns casos, atribuído maior grau de autonomia para tomada de decisão em nome da organização.

### *5.1.2.2 Reuniões das Equipes Técnicas*

As reuniões das ET constituem-se num sistema de interação que coloca em contacto direto os técnicos das Equipes de Intervenção Direta, ou seja, a participação nestes espaços está vinculada ao papel de técnico e, de modo complementar, como de GC. Estas reuniões ocorrem a cada vinte dias, intercaladas com as reuniões do CT no espaço cedido por uma das organizações da rede. Observamos, nestes sistemas, que alguns técnicos que participam do CT também fazem parte das Reuniões das ET. Identificamos ainda que a maioria dos técnicos que participam das Reuniões das ET estão diretamente ligados as intervenções das equipas dos GN, no entanto, nem todos os técnicos que realizam abordagens nas equipas dos GN, participam destas reuniões. Importa salientar que a criação deste espaço não estava prevista inicialmente, foi o resultado das interações nas reuniões do CT.

As interações giram em torno de decisões técnicas como, por exemplo, a atribui-

ção de GC, respostas sociais utilizadas e a definição dos percursos de cada equipe no território para os GN. Envolve a troca de informações sobre intervenções feitas nas abordagens de rua e nos AT, com maior ênfase às situações consideradas problemáticas, em alguns casos, com a definição de estratégias conjuntas, tendo como foco evitar a duplicidade de atendimentos:

#### *Análise*

Os espaços descritos nesta seção caracterizam-se como sistemas de interação na ótica luhmanniana, isso quer dizer que, tratam-se de espaços-tempo que promovem a interação através da presença física de interlocutores da comunicação, pressuposto básico para o estabelecimento dos limites da interação e da seleção daquilo que é entendido como comunicação neste contexto (Corsi *et al*, 1996). Em todos os casos, reuniões e intervenções diretas, a presença é condição básica para que a interação aconteça, isto é, sem que haja quórum, as reuniões não têm efeitos e se os indivíduos sem-abrigo não estiverem nos pontos de encontro ou comparecerem aos atendimentos com os técnicos, a intervenção direta perde a sua função. Estas interações estão acopladas a sistemas organizacionais e funcionais por decisões, que são seleções do que acontece na interação e é relevante para os outros sistemas.

Para além da presença, a percepção da presença é fundamental para que haja comunicação. Sem o reconhecimento do outro e da percepção dessa presença não há interação. Dela depende a autopoiese do sistema. A percepção mútua empurra os interlocutores à comunicação e mesmo o não comunicar é observado como comunicação. Mesmo não comunicar comunica o não querer comunicar (Ferreira, 2014). Desta forma, a interação nas reuniões e nas intervenções diretas é inevitável, pois, na medida em que os sistemas psíquicos estão presentes e conscientes da presença do outro em tempo real, obrigam-se à comunicação.

Sistemas de interação possuem forte acoplamento de referências locais e pessoais e por isso, as comunicações que ocorrem neste meio não podem ser controladas pelo sistema (Luhmann *apud* Nassehi, 2005). A ligação entre os sistemas psíquicos se dá pela linguagem, a forma de acoplamento estrutural específica para estes sistemas. Trata-se de uma relação de reciprocidade entre duas estruturas. Estamos falando de um sistema social em que os sistemas psíquicos (técnicos e indivíduos sem-abrigo) comunicam-se nos sistemas



de interação (pontos de encontro dos GN e nos AT), uma ilustração do modo como acontece o acoplamento estrutural entre os diferentes sistemas. Não se trata apenas da interação entre dois sistemas psíquicos que interagem em torno dos bens alimentares e outras ajudas mas da interação entre sistemas psíquicos e físicos que rapidamente se transformam em papéis, os *performance roles* e os *exclusion roles* ou *layman roles*, no contexto do trabalho social, acoplados, por isso a sistemas organizacionais e funcionais. Isto porque mesmo que os sistemas psíquicos se expressam em seu ambiente, é o sistema social que regula quais expressões serão incluídas no sistema (Tække e Paulsen, 2012), mecanismos que ficam evidentes também nas reuniões. Assim, os sistemas psíquicos interagem, mas as seleções que ocorrem nestes contextos estão ligadas aos acoplamentos a outros sistemas e às premissas de decisão de cada sistema aos quais estão acoplados.

Há indivíduos que são técnicos de organizações (*performance roles*) que, por sua vez, estão acoplados a sistemas funcionais (sistema de cuidado, sistema de saúde). Estes sistemas criam as contingências que definem sua presença neste espaço, condicionada à expectativa de oferecer algo porque esta é a proposta dos sistemas aos quais está acoplado.

Por outro lado, podemos dizer que se as pessoas sem-abrigo (*exclusion roles*) não estivessem presentes não haveria comunicação, já que declarações somente podem ter consequências comunicativas se os sistemas psíquicos prestam atenção a eles (Tække e Paulsen, 2012) ou seja, se ninguém ouvir os técnicos, não há comunicação e, desta forma, não há interação. As pessoas sem-abrigo só estão presentes porque também têm expectativas em relação aos técnicos, neste caso, de receber apoio social. A presença, a percepção reflexiva, a dupla expectativa de como a interação vai acontecer, regulada pelas normas dos sistemas aos quais estão acoplados determinam as comunicações e as interações no sistema. Estas expectativas são as estruturas que permitem o acoplamento estrutural entre sistemas psíquicos e sociais. Regulam tanto as declarações de ambas as partes como a atenção dispendida (*idem*).

É interessante mencionar que a presença do sem-abrigo nos sistemas de interação também está ligada às contingências, como a fome, a falta de habitação, pobreza extrema, desemprego, o enfraquecimento ou rompimento dos vínculos familiares, a toxicodependência, o alcoolismo, violência doméstica, problemas psiquiátricos, que constituem os motivos pelos quais desenvolvem expectativas em relação aos sistemas organizacionais. Cada um

destes problemas está relacionado com exclusões de um ou mais sistemas funcionais (saúde, economia, sistema de cuidado). Os sistemas de interação que envolvem intervenção direta, são o ponto de contato entre estas duas realidades opostas. São os espaços em que o trabalho social efetivamente se desenvolve, na busca pela inclusão das pessoas sem-abrigo, pelo mínimo, no sistema de cuidado (Schirmer e Michailakis, 2015b).

Outra observação sobre os sistemas de interação respeita ao potencial de recriar-se em novos espaços de interação. Estamos falando da presença de sistemas psíquicos acoplados a sistemas organizacionais cujo objetivo é a redução da complexidade. A percepção reflexiva da presença potencializa as comunicações e a percepção das possibilidades e a tomada de decisão, incluindo-se nisso a criação de novos espaços de interação, o que ocorre por exemplo, nas reuniões do CT, a partir das quais foram criadas as reuniões das ET. Da mesma forma, os GN, que precedem a criação das reuniões do CT e, inclusive, a própria rede. Neste caso, podemos inferir que as interações entre técnicos nos GN criaram as contingências que possibilitaram o surgimento dos outros sistemas, baseados no fato de que o reconhecimento mútuo da presença de outras equipes (sistemas) nos locais de concentração dos sem-abrigo, obrigou à comunicação entre as organizações (sistemas organizacionais), sendo este o fator que despoletou o surgimento da rede posteriormente, resultado da percepção reflexiva dos sistemas envolvidos.

## **5.2 Decisões e interações no PISACC: o caso do casal que reside num carro**

Ao longo das observações, foi possível perceber que a tomada de decisão não tem um espaço exclusivo no contexto do PISACC. Em consonância com os sistemas organizacionais de Luhmann, observamos que as decisões acontecem ligando-se umas às outras, numa rede recursiva que atravessa todos os espaços-tempo da rede, podendo-se dizer que o PISACC é ele mesmo uma série encadeada de decisões.

As descrições a seguir referem-se a seleções de interações ocorridas ao longo do trabalho de campo, que condensam elementos da observação (Ferreira, 2012) e que possibilitam uma interpretação a partir da teoria dos sistemas sociais de Luhmann. Trata-se de um caso atendido por diferentes organizações da rede, acompanhado por um/a GC e que percorreu, junto aos técnicos envolvidos na intervenção, na forma de decisões, diferentes sistemas de interação, fornecendo-nos dados empíricos para análise e a oportunidade de se-

gui-lo e observá-lo na tentativa de perceber como esta rede de decisões se forma, suas dinâmicas, pontos de interseção e fatores que influenciam. Dizer isso é considerar todas as informações expostas e analisadas até aqui, concebendo-as como premissas de decisão, uma vez que, sendo elementos da rede ou acoplados aos sistemas que constituem a rede, formam as bases para que as decisões aconteçam. A seguir, apresentaremos a caracterização do caso, fundamentada preponderantemente nas descrições do/a GC; as observações acerca das percepções, interações e decisões ocorridas em cada um dos sistemas de interação pelo qual percorreu; as descrições coletadas em entrevista com os técnicos de uma das organizações interventoras; e, por fim, a análise dos dados. As decisões implicadas neste caso foram seguidas pelo período de dois meses através de técnicas de observação, entrevistas e *shadowing*.

### **5.2.1 Caracterização**

O caso que seguimos através do *shadowing* e observações nos sistemas de interação refere-se a um casal que vive num carro desgastado, antigo e avariado, num terreno desocupado, úmido e ermo de onde, dificilmente o carro é deslocado. O casal veio para Coimbra para acompanhar um processo judicial de destituição de guarda dos quatro filhos. O pai, Sr. A. é descrito pelo/a GC como uma pessoa rígida e agressiva, com histórico de violência doméstica praticada contra a esposa, Sra. V. não sendo claro para o/a GC a permanência desta situação. Na cidade de origem, Sr. A. trabalhava mas com a crise o volume de trabalho diminuiu. Mesmo com as dificuldades financeiras decorrentes, nunca aceitou que a esposa pedisse ajuda. Porém, num momento de extrema dificuldade a Sra. V. procurou uma instituição social para pedir apoio. Os técnicos fizeram o diagnóstico da família e constataram que dois filhos muito jovens frequentemente eram deixados sozinhos em casa enquanto os pais trabalhavam e os irmãos mais velhos estavam na escola, observado nos programas do sistema legal como negligência infantil. Com isso, encaminharam para o Ministério Público resultando num processo judicial que, somado a outras situações, resultou na perda da guarda das crianças. Atualmente, as crianças estão em processo de adoção. O casal informou o/a GC que entrou com um processo de restituição de guarda indo até as instâncias máximas para apelo. Recusando aceitar este desfecho, a decisão dos tribunais e técnicos, o Sr. A. nega-se a voltar para sua cidade ou ir para uma casa de acolhimento temporário. A aceitação do acolhimento está condicionada à restituição da guarda das crianças.

Tem consciência de que a situação em que se encontra é complexa e, segundo o/a GC descreve, o Sr. A. deixa a esposa livre para decidir sobre o acolhimento, referindo não compreender o motivo pelo qual a Sra. V. permanece a viver consigo na precária condição em que se encontra. O casal, no momento do primeiro contato, não possuía nenhum tipo de rendimento, aguardava o recebimento das primeiras prestações do RSI. Com o valor das primeiras prestações do rendimento, o Sr. A. pretendia consertar o carro, regularizar a documentação para que pudessem retornar ao trabalho já que, trata-se do seu instrumento de trabalho. Porém também referiu ao/a GC que a alternativa seria utilizar o valor do RSI para vingar-se dos/as técnicos/as da Instituição que tomaram a decisão da destituição de guarda e do Judiciário que a efetivou.

#### *Análise*

A situação do casal ora apresentado, representa a complexidade da condição de sem-abrigo pois mostra, mesmo que com informações limitadas, alguns percursos que podem ter contribuído para a atual situação do casal. A partir das descrições dos técnicos da rede sobre a história pregressa do casal, foi possível identificar uma série de intercorrências que somadas evidenciam as condições que os conduziram para um nível extremo de exclusão social, ou seja, violência doméstica, negligência infantil, desemprego, pobreza e destituição da guarda dos filhos. Para além disso, evidenciam-se problemas relacionados à condição mental e psicológica.

Não é possível, tampouco pertinente identificar o que foi causa e o que foi consequência, pelo que, o conjunto de fatores e situações demonstra a multicausalidade e complexidade da situação, o que caracteriza, numa perspectiva histórica, como uma família multiproblemática pobre (Sousa *et al.*, 2007). “As vidas das famílias multiproblemáticas pobres caracterizam-se por instabilidade, trajetórias labirínticas e crises sucessivas” (idem: 77), também por vivenciarem múltiplos problemas relacionados à situação de pobreza ou aos efeitos da pobreza ao longo das gerações. São problemas que interagem num padrão caótico, afetando vários componentes do grupo familiar de diferentes formas (ibidem). Além disso, caracterizam-se pela coexistência de membros da família com comportamentos problemáticos severos e estáveis no tempo, insuficiência nas atividades funcionais e relacionais, geralmente dos pais, no desenvolvimento familiar, reforço destes aspectos na sobreposição e recorrência das situações, desenvolvimento de comportamentos sintomáticos

nos indivíduos (Cancrini *et al. apud* Alarcão, 2000).

Numa perspectiva luhmanniana, podemos inferir, que a recursividade das situações acima descritas, demonstram os efeitos cumulativos de desigualdade nos processos de inclusão nos sistemas, isto é, a sobreposição de papéis de baixo desempenho, ou *layman roles* (Shirmer e Michailakis, 2015b) diminui o potencial de inclusão nos sistemas, tendo em vista que indivíduos somente são incluídos nos sistemas pelo desempenho de papéis. Assim, o baixo desempenho nos *layman roles* colocaram o casal numa situação de exclusão social extrema, o que possibilitou que assumissem um novo papel, agora como sem-abrigo. A qualificação como tal parte das observações dos técnicos que, ao identificarem este papel, atribuem-lhe um exclusion role, assim, identificados como um caso (o caso do casal que vive no carro), torna-os aptos a serem incluídos no sistema de cuidado através das organizações a ele acopladas que passam a realizar o trabalho social.

Por outro lado, em meio a sobreposição de exclusões e baixos desempenhos nos papéis sociais do casal, a referência sobre a tramitação de um processo em instâncias judiciais de topo demonstra que a motivação pela retomada da guarda dos filhos, mobiliza o casal para o desempenho do papel parental. No entanto, observados no papel de exclusão pelos técnicos da rede, a possibilidade de desempenho deste *layman role* é descartada.

As decisões no âmbito do trabalho social, para além de todos os elementos e premissas de decisão dos sistemas aos quais os técnicos estão acoplados, passam pela observação dos casos e das seleções feitas pelos mesmos.

### **5.2.2 O trabalho social na rede: seguindo as decisões**

No momento do nosso primeiro contato com o caso, a intervenção já estava em andamento por diferentes respostas sociais das organizações da rede, com a gestão de caso assumida pelo/a técnico/a TO10 da equipe de Intervenção Direta da Organização N. 10 (ON10). Desta forma, muitas decisões já haviam sido tomadas, não sendo possível identificar a sua cronologia, portanto, vamos apresentá-las na ordem em que foram identificadas em cada sistema de interação observado, descrevendo também as interações entre os técnicos, destes com o casal sem-abrigo e com a investigadora.

#### **5.2.2.1 Giros Noturnos**

O primeiro contato que tivemos com o caso foi através de uma observação participante em um GN, acompanhando a equipe de Intervenção Direta da Organização N. 10

(ON10), na abordagem feita no último ponto de entrega de alimentos daquela noite. TO10 relatou a situação e alguns encaminhamentos que está delineando com o casal num plano de acompanhamento, tendo em conta que a evolução dos atendimentos indica que assumirá a gestão de caso referindo-se ao fato de ter uma boa relação com o casal. Conta que um dos primeiros encaminhamentos feitos pela rede foi para acolhimento institucional, porém rejeitado pelo casal sob a justificativa de não haver vagas para casais (quartos de casal) manifestando o desejo de manterem-se unidos. Com isso, o local de morada foi incorporado no percurso dos GN das Equipes de Intervenção Direta da rede a fim de garantir a refeição noturna ao casal. Relatou que os encaminhamentos que viabilizou até o momento incluem a garantia de rendimentos através da inclusão no RSI e o encaminhamento a um serviço para orientações sobre emprego. As informações sobre as decisões do trabalho social foram escassas pelo que o/a TO10 deteve-se na descrição da situação do casal, que configuram suas próprias seleções sobre o caso.

Neste GN tivemos a oportunidade de conhecer o casal, mesmo não sendo possível estabelecer um contato, sendo reservado ao/a técnico/a que preferiu não incluir mais pessoas do que aquelas envolvidas diretamente nos GN. A abordagem foi breve pois já estavam preparados para dormir. O/a técnico/a perguntou como estavam se sentindo devido ao frio e os lembrou que, caso mudassem de ideia, poderiam solicitar o encaminhamento para o acolhimento temporário, especialmente se as temperaturas baixassem ainda mais, quando seriam acionadas as vagas do Plano de Emergência de Baixas Temperaturas. Esta interação demonstrou que já havia colocado à disposição, alternativas de decisão para o casal.

No caminho para a organização TO10 referiu entender a revolta do Sr. A. na perspectiva de que, independentemente da situação em que viviam, repentinamente técnicos/as passam a decidir sobre a vida da família, contribuem no processo de destituição dos filhos o que agrava os problemas da família. O técnico evidencia a indecidibilidade das decisões institucionais relativamente ao casal indicando que outras decisões poderiam ter sido tomadas no sentido de melhorar a qualidade das relações familiares dando suporte à complexidade da situação familiar. Encontra-se, desta forma, mais próximo das observações do casal que, ao manter uma posição de resistência às decisões sobre retirada dos filhos e de recusa aos serviços oferecidos torna visível a contingência das decisões dos programas e organizações do sistema judicial e do sistema de cuidado.

Alguns dias depois, no acompanhamento de outro GN com a Equipe de Intervenção Social da ON8, estivemos novamente no local para a entrega de alimentos que ocorreu da mesma forma que o anterior. Entretanto, neste caso o/a técnico/a TO8b apenas referiu se tratar de um casal sem-abrigo que se negava a ser acolhido nas organizações da rede. Explicou-nos que teve conhecimento da situação recentemente por meio das trocas de informação com o/a colega TO8, representante da organização no PISACC. Por isso, seu conhecimento sobre o caso era restrito. Referiu apenas que o motivo pelo qual decidiram residir no carro refere-se ao fato de que nenhum dos centros de acolhimento possui vagas para casais. Tal significa que o sistema de cuidado operacionalizado na rede não consegue observar as famílias.

#### *5.2.2.2 Reunião do Conselho Técnico*

Esta reunião ocorreu um mês após o primeiro contato com o caso, no GN. As observações selecionadas neste momento incluem as seguintes informações:

O encaminhamento para inclusão no RSI foi feita pelo GC da rede TO10. A partir disso o casal passou a contar com um GC do ISS, responsável pela abertura do processo e elaboração de um acordo que deve constar no contrato do RSI. O acordo foi feito em articulação entre os/as GC, os técnicos da ON1 e o casal. A ON1 comprometeu-se em fornecer a morada postal (critério para obtenção do RSI) até a liberação da primeira prestação. O casal comprometeu-se a alugar um quarto ou apartamento no prazo de três meses do recebimento da primeira prestação. O compromisso do/a GC da rede é acompanhar o casal com vistas a inclusão em respostas sociais e serviços da rede e outros, em articulação com demais organizações. O/a GC do ISS, além de encaminhar e acompanhar o processo de inclusão no RSI, forneceu credenciais para a utilização do Refeitório Social da ON6, com isenção de taxas.

Outras organizações do PISACC já realizavam AT pontuais ao casal, a partir das intervenções das equipes nos GN e articulações decorrentes: a ON1, além da morada postal, oferece os serviços de balneário e roupeiro social com isenção de taxas e mercearia às sextas-feiras; a ON8 fez orientações e encaminhamentos na área do emprego através do Gabinete de Inserção Profissional. O/a GC fez encaminhamentos para aquisição de óculos para a Sra. V., o que permitiu que esteja apta a trabalhar. Encaminhou o Sr. A. para atendimento no Centro de Saúde, por problemas cardíacos. O plano de acompanhamento feito

pelo/a GC prevê o encaminhamento do casal aos Contratos Locais de Solidariedade Social (CLDS) para orientações sobre currículo e vagas de trabalho.

Durante a reunião, o caso foi colocado em pauta pelo/a TO1 que comunicou sobre a liberação das prestações do RSI, informação dada pelo GC do ISS em reunião da comissão de gestão do programa. Manifestou-se favorável à revisão dos acordos entre as organizações do PISACC e o casal o que resultou em uma discussão que envolveu a tomada decisão sobre esta alternativa, apoiada pelos/as representantes da ON8 e ON6 e a alternativa posta pelo/a GC que defendeu a manutenção das decisões anteriores, ou seja, a manutenção do acordo e os prazos estipulados para o cumprimento dos compromissos do casal.

*a) a indecibilidade das decisões no sistema de interação*

A partir das interações dos/as técnicos/as representantes das organizações na reunião do CT, tomados como observadores cujas seleções resultam na formulação de alternativas de decisão, identificamos:

1. Decisão pela revisão do acordo

A alternativa dada por TO1 proponente da revisão do acordo, é justificada pela evolução da situação do casal a partir da liberação das prestações do RSI o que requer, uma avaliação do plano de acompanhamento com revisão dos compromissos. A avaliação tem um caráter preventivo e é fundamentada nas observações feitas nos AT sobre o comportamento do casal e suas declarações de intenções quanto à utilização do valor das prestações que geraram incertezas sobre o cumprimento dos compromissos. As observações de TO1 e o/a técnico/a TO1b que realiza AT na ON1, fundamentam-se na incoerência dos discursos do casal e entre os mesmos, manifestações de agressividade e motivações de vingança do Sr. A., a decisão de residir no carro enquanto têm a alternativa de serem incluídos em um Centro de Acolhimento Temporário, a expectativa de restituição de guarda das crianças, observada pelos técnicos como improvável. Estas observações levam a equipe da ON1 à hipótese sobre a existência de transtornos psicopatológicos que estejam a interferir nas decisões do casal. Também, sobre a existência de dinâmicas de relacionamento abusivo e suspeita sobre a ocorrência de violência doméstica. Com isso, a equipe da ON1 pondera sobre a possibilidade de incumprimento dos acordos e a utilização do RSI para outros fins.

TO1 prevê um efeito dominó sobre as consequências do incumprimento do acordo: cancelamento do acordo de empréstimo da morada postal pela ON1; cancelamento do



RSI pela falta de morada postal; interrupção do fornecimento das credenciais do ISS para a utilização do Refeitório Social. Assim, com a exclusão do programa, a situação do casal se agrava a tornando ainda mais complexa.

Por outro lado, argumenta que a revisão é necessária mesmo que o casal cumpra com os compromissos dentro dos prazos, tendo em vista a impossibilidade da ON1 manter a isenção de taxas dos serviços pela prerrogativa só podem ser garantidas aos sem-abrigo que não possuem rendimentos, situação superada pelo casal a partir da liberação das prestações do RSI;

Informa que a posição do/a GC do ISS tendencia ao cancelamento do RSI, em vista de suas observações no comportamento do casal que demonstram desinteresse em mobilizar o valor do RSI para aluguel de um quarto.

A sugestão para a revisão do acordo inclui o reforço à obrigatoriedade de aluguel de um quarto e o encaminhamento do Sr. A. para avaliação psiquiátrica defendidas como medidas estratégicas para não perder os investimentos feitos no casal até o momento, tendo em conta o conjunto de respostas sociais mobilizadas pela rede em favor do casal com isenção de taxas.

As seleções da ON1 levadas à reunião na forma de alternativa para a tomada de decisão é baseada num posicionamento técnico que defende a negociação de compromissos. Por um lado do conjunto de organizações e serviços articulados na oferta de apoios e, de outro, do casal realizando esforços para sair da condição de sem-abrigo. Em síntese, a progressão da intervenção na observação de TO1 implica em intervenção psiquiátrica a fim de amenizar possíveis transtornos psiquiátricos que o tornam incapaz de tomar decisões coerentes e socialmente aceitáveis, tendo em consideração uma gestão estratégica dos recursos disponíveis.

## 2. Decisão pela manutenção do acordo e seus prazos

O/a GC TO10 defende a manutenção do acordo e dos prazos fundamentada na compatibilidade entre as alternativas tendo em vista que o prazo para o cumprimento do acordo de aluguel do quarto não inviabiliza o conserto do carro. Seu argumento considera a possibilidade de utilização do valor das primeiras três parcelas para a prossecução do objetivo de consertar o carro, de modo a respeitar a decisão do casal de retornar ao trabalho, o que pode viabilizar sua independência financeira. O/a GC pondera sobre não haver garanti-

as de efetivação dos compromissos ao passo que considera parte da intervenção o cumprimento de sua parte no acordo, garantindo o prazo sem precipitações, para somente após, efetivado ou não, tomar novas decisões a fim de redefinir as estratégias de intervenção. O acompanhamento técnico deve seguir com os encaminhamentos previstos no plano individual e a garantia de gratuidade dos serviços da rede.

Pondera sobre a necessidade de que haja equilíbrio na cobrança dos compromissos por parte da rede pela complexidade da situação enfrentada pelo casal, o que os coloca em condições frágeis do ponto de vista emocional. Mesmo que acredite na capacidade do casal ao considerar os progressos feitos durante o período em que os acompanha, considera a cobrança da obrigatoriedade do aluguel do quarto uma tarefa difícil. Defende, portanto, que as exigências devem ser exequíveis do ponto de vista das suas capacidades neste momento, além do fato de considerar o valor das prestações do RSI insuficiente para o aluguel de um quarto de casal lembrando que o valor corresponde a inclusão de apenas uma pessoa no RSI.

Discorda da necessidade de avaliação psiquiátrica ao Sr. A., negando-se a encaminhá-lo com base apenas no discurso incongruente, pois também observa assertividade em seu comportamento.

A indecibilidade das decisões sobre a vida do casal fica saliente quando o/a GC solicita sugestões do restante do grupo e tem como resposta a confirmação dos argumentos de TO1 sobre a necessidade de avaliação psiquiátrica, com reforço à preocupação sobre a perda das credenciais do Refeitório Social, manifestada pelo/a TO6. O/a GC repudia novamente a sugestão de avaliação psiquiátrica, referindo não ter conhecimento de que a credencial para o Refeitório Social poderia ser cortada. Assinala incoerência com os objetivos de inclusão visto que sem as credenciais para a alimentação o casal terá gastos que não poderão ser suportados com a perda do RSI, o que dificulta a efetivação do objetivo de consertar o carro para poder trabalhar.

A evolução da intervenção está associada à observação de que o Sr. A. está plenamente capaz do ponto de vista psicológico para tomar suas decisões e que a inclusão do casal depende do suporte financeiro que garantirá a estrutura (conserto do carro) para recuperar o seu trabalho. Com isso, mantém a decisão de aguardar o prazo contido no acordo.

As interações neste espaço, não resultam em novas decisões. A indecibilidade

das decisões é confrontada através da não tomada de decisão.

### *5.2.2.3 Reunião das Equipes Técnicas*

A reunião das ET ocorreu aproximadamente um mês após a reunião do CT acima descrita. Envolveram-se na discussão o/as técnico/as das organizações ON1, ON2, ON8, prestadores de AT. Somente os técnicos das organizações ON2 e ON8 estavam presentes na reunião do CT que a antecedeu. O/a técnico/a que representa a ON1 (TO1b) nesta reunião não é o/a mesmo/a que a representa na Reunião do CT (TO1). O/a gestor/a do caso não participa das reuniões da ET.

A inclusão da pauta pelo/a TO1b não envolveu decisões neste sistema de interação, apenas a partilha de informações sobre a evolução da intervenção e as intercorrências e decisões ocorridas no período entre as reuniões.

#### *a) a desparadoxização da indecidibilidade*

As declarações referem-se à discussão sobre o caso na reunião do CT. TO1b declara que sua posição esteve a par do/a colega TO1 quanto à necessidade de avaliação psiquiátrica, aos contatos que teve com o casal ao qual realiza AT pontuais, devido aos serviços prestados pela ON1 e das articulações com o/a GC.

Informa que o GC mudou seu posicionamento, decidindo pelo encaminhamento para a avaliação psiquiátrica. A mudança de decisão foi informada pelo/a GC por contato telefônico em seguida à reunião do CT. A mudança de decisão do GC é observada por TO1b como motivada pela proximidade do encerramento do prazo do acordo do RSI sem a sinalização sobre o cumprimento dos compromissos e a possibilidade de suspensão do empréstimo da morada postal, do cancelamento do RSI e das credenciais para o Refeitório Social.

TO1b pondera sobre a possibilidade de renegociação sobre a cedência da morada postal. Entretanto, a decisão sobre a suspensão do empréstimo ocorreu pelo recebimento recorrente de contas de operadoras telefônicas, cartões de telemóvel (chips), correspondências com aviso de cobrança de multas por documentação vencida (automóveis, carta de condução, etc), com justificativas contraditórias por parte do casal que não pode garantir o pagamento das mesmas.

Mesmo que tenha alterado sua decisão com base nas seleções levadas por TO1 na reunião do CT, refere que o/a GC solicitou que o encaminhamento fosse realizado por

TO1b, o que foi negado na justificativa de ser uma atribuição do GC. Refere que a partir da assunção da gestão de caso pela ON10, somente voltou a prestar AT ao casal mediante encaminhamento, de modo a evidenciar as diferenças nos papéis desempenhados pelos técnicos ao casal para que compreendam e respeitem o funcionamento do trabalho em rede.

Sua justificativa sobre a negação do pedido do/a GC, considera o fato de já tê-lo feito, caso tivesse assumido a gestão de caso desde o início, por ter identificado os sinais de problemas psicopatológicos no comportamento do Sr. A., pela agressividade e dinâmicas opressivas na relação conjugal. Também, pelo fato de terem discutido estas questões nas articulações feitas no início da intervenção e que o/a GC poderia tê-lo feito com base no histórico de violência doméstica relatado pelo próprio Sr. A. além de queixas de ansiedade. Refere que nos contatos semanais com o casal, levantou esta hipótese que foi bem recebida por ambos e que o Sr. A. não se opõe a um internamento, caso necessário.

Desta forma, refere ter sugerido ao/a GC alternativas de decisão sobre a decisão de encaminhar a avaliação psiquiátrica o que demonstra a conectividade intrínseca ao processo decisório: a articulação direta com os/as TO11 e TO11b da Unidade de Psiquiatria do HUC para avaliação sobre a saúde mental a fim de evitar os trâmites normais dos encaminhamentos (primeiro encaminhamento ao Centro de Saúde para avaliações gerais e depois para as especialidades médicas); o agendamento imediato da avaliação considerando a possibilidade de haver parecer médico favorável ao internamento para avaliação e tratamento psiquiátrico, o que deve ocorrer antes de perderem a morada postal e o RSI; a busca por vaga em alojamento feminino para Sra. V. no caso de internamento do Sr. A. Justifica que a avaliação pode indicar os limites e potenciais para que sejam fundamentadas as decisões futuras no âmbito da intervenção

As seleções de alternativas postas na forma de sugestões ao/à TO10 baseiam-se num modelo de acompanhamento técnico que prevê acordos de compromissos bilaterais. O contrário imprime um caráter assistencialista e inviável ao considerar a aplicação de recursos das organizações da rede sem que haja o cumprimento dos acordos. O cumprimento está associado à ideia de evolução para a mudança da condição de sem-abrigo. No entanto, observa-os incapazes para tal ao considerar a condição psicológica do Sr. A. Assim, qualquer decisão técnica futura, requer o conhecimento de tais condições. Essa seria a primeira contrapartida do casal rumo a mudança na condição de sem-abrigo e, neste caso, estaria

aberta a renegociação do empréstimo da morada postal. Caso contrário, devem começar a pagar as taxas dos serviços.

Outras informações sobre o caso foram partilhadas como o fato de que o Sr. A. ter gasto todo o dinheiro do RSI, sem que tenha cumprido com nenhum dos acordos (conserto do carro ou aluguel do quarto). Também, o relato de TO2 sobre o último GN realizado em que o Sr. A. referiu a intenção de adquirir um carro novo em vez do conserto do antigo e que observou um comportamento de revolta, agressividade e descontrole emocional. Que, ao longo do contato com o casal nos GN, identificou traços paranoides e uma condição psicológica que requer avaliação urgente. O/a técnico/a, cuja área de formação é a psicologia, considera o Sr. A. plenamente capaz de cometer uma violência contra os/as técnicos/os envolvidos na destituição da guarda dos filhos. Referiu-se à dinâmica do casal e aos sinais de um relacionamento abusivo, com suspeitas de algum tipo de violência doméstica, cujos sinais envolvem o fato que quando a Sra. V. fala, ele faz sinal para que ela se cale, por exemplo. Refere ainda, que o Sr. A. refere conhecer a morada de vários profissionais, inclusive da procuradora, com número da porta e horários de chegada e saída. Acredita que o utente, ao constatar a perda definitiva da guarda dos filhos, não terá nada a perder. TO8 refere que na medida que o/a gestor/a passar a ser mais assertivo com os acompanhamentos há grande probabilidade de o utente tornar-se reativo e, talvez até agressivo com ele/a, pois, foi o que aconteceu consigo. Quando percebeu que o casal já estava em acompanhamento, diminuiu a frequência dos atendimentos para dar espaço ao/a GC e o Sr. A. sentiu a ausência e se tornou agressivo.

Não houve referência sobre a efetivação do encaminhamento, após o contato telefônico entre o/a técnico e o/a GC. Tampouco, outras decisões técnicas foram mencionadas ou tomadas nesta reunião, observamos apenas a partilha de informações sobre este caso e os outros, o que demonstra a dinâmica de funcionamento das reuniões das ET. Isto é, as informações que circulam neste sistema de interação são, preponderantemente, decisões passadas ocorridas em outros sistemas de interação (AT, GN e CT) que podem fundamentar decisões técnicas no âmbito do acompanhamento aos utentes. Não foram observadas decisões sobre gestão de caso nesta reunião.

Nesta reunião foi possível observar que a desparadoxização ocorreu com o deslocamento da decisão para uma premissa de decisão, o encaminhamento do Sr. A. para avali-

ação psiquiátrica, tornando a indecidibilidade invisível.

### *Análise*

As seleções acima descritas, bem como a caracterização do caso construída a partir das seleções dos técnicos da rede envolvidos no acompanhamento do casal, nos fornecem uma ideia sobre o modo como as decisões transitam entre os diferentes sistemas da rede, ou seja, como chegam à rede e às organizações da rede, os “pontos críticos de interseção” (Ferreira, 2012:115) que envolvem as negociações e que moldam a intervenção até chegarem novamente às pessoas sem-abrigo na forma de decisões. Demonstram contudo, os fatores imbricados nos processos de tomada de decisão e a importância das interações nas parcerias evidenciadas nestes processos (idem). Isso fica expresso na mudança de curso da intervenção ao longo de dois meses de trabalho, período entre a primeira e a última observação realizada.

Em primeiro lugar importa salientar que a observação nos diferentes sistemas de interação permitiu seguir decisões e dentre elas, selecionar aquelas que compõe o caso. Quer dizer, a construção do caso é o resultado das seleções da investigadora, portanto contingentes.

As alternativas de decisão, acima descritas, são também seleções dos diferentes observadores envolvidos no processo decisório. As observações são moldadas por premissas de decisão da rede que incluem diferentes programas e serviços das organizações parceiras. Também, pelas regras dos programas dos sistemas aos quais estão acopladas como a Lei de Saúde Mental e o RSI. Estas premissas, em especial, formam a base para a desparadoxização da indecidibilidade observada nas alternativas postas pelo/a TO1 na reunião do CT.

A indecidibilidade implica a existência de maneiras diferentes de observar a mesma situação, ou seja, são seleções dos observadores que moldam suas decisões. Nas interações da reunião do CT, a indecidibilidade fica visível quando os observadores são confrontados com as observações alternativas.

Desta forma, identificamos três diferentes *standpoints* de observação e que tornam saliente o paradoxo da decisão: 1) do TO1 que decide pela revisão do acordo do RSI e do plano de intervenção do GC da rede, representando também as observações da equipe técnica da ON1, dos/as representantes das ON6 e ON8 e do/a GC do RSI; 2) do/a GC que de-

cide pela manutenção do acordo e da prossecução do plano de intervenção; e 3) representado na reunião pelo/a CG, a decisão do casal em manter residência no carro e utilizar o valor das primeiras prestações do RSI para o conserto do carro.

Todavia, a indecidibilidade somente se torna explícita por contraste, ou seja, no momento em que um novo observador aparece, neste caso, o casal que tem seu modo particular de observar a situação que vivenciam e, com isso, constroem suas próprias alternativas de decisão. As decisões do casal ficam explícitas quando: nega o acolhimento, decisão que é justificada pelo desejo de manterem-se unidos já que as respostas sociais não oferecem vagas para casais; manifesta o desejo de restituir a guarda dos filhos; expõe o objetivo de retornar à atividade laboral através do conserto do carro.

Deste modo, o casal observado pelos *performance roles* como “o casal que vive no carro” é imediatamente enquadrado como pessoa sem-abrigo nos GN e, como tal, observado no papel de exclusão (*exclusion role*) o que o torna elegível à inclusão nos sistemas organizacionais que ofertam acolhimento temporário. No entanto, o confronto com a negação do acolhimento promove a necessidade de decisões alternativas como, por exemplo, de incluir o local de morada (carro) no roteiro dos GN. Esta decisão coloca o casal em contato direto e constante com o conjunto de técnicos das organizações e, com isso, incorporado como “caso” no circuito de informações trocadas pela rede e de respostas sociais “pontuais” ofertadas pelas organizações.

O encadeamento de decisões da rede e o confronto destas com as decisões do casal promove a decisão pela gestão de caso, assumida por TO10. Passa desta forma, ao papel de GC o que desloca momentaneamente para ele/a o paradoxo das decisões. No papel de *decision maker* constrói o plano de acompanhamento com o casal que por sua natureza reúne uma série de decisões na medida em que requer o estabelecimento de prioridades. É feito com base em premissas de decisão da rede, ou seja, o encaminhamento para a inclusão no RSI e a articulação das diferentes respostas já ofertadas pelas organizações da rede e serviços acoplados. Na prossecução do plano de acompanhamento do casal, suas decisões encadeiam-se às premissas das organizações prestadoras dos serviços aos quais encaminhou o casal. Tratam-se de interseções entre diferentes premissas de decisão acopladas à diferentes observadores: os/as outros técnicos/as mobilizados na prestação de serviços ao casal e que representam as suas organizações nas reuniões do CT e das ET.

Neste processo as decisões que já circulavam pelos canais de comunicação da rede através da alimentação de informações extraídas dos GN e dos AT nas organizações que ofertam as respostas complementares e que nas interconexões entre os sistemas, transformam-se em novas decisões a partir das seleções dos observadores, são levadas à pauta da reunião do CT onde, como referimos, se evidencia o paradoxo das decisões.

Este processo salienta o enorme grau de liberdade de decisão da rede na medida em que, a partir da decisão sobre a inclusão do casal no PISACC, incorpora à intervenção uma série de novas premissas de decisão, ou seja, os programas, serviços e suas regras de inclusão.

Todavia o grau de liberdade torna-se ainda mais saliente quando observamos que a permanência ou exclusão RSI não é uma decisão que se encontra apenas nos critérios do ISS, mas sim na premissa de decisão de uma das organizações da rede, a ON1 responsável pelo empréstimo da morada postal ao casal. A maneira como articulam essa premissa permite mobilizar os próprios elementos para forçar comportamentos do casal. Isso fica expresso na alternativa posta pelo/a TO1 que inclui a obrigatoriedade do aluguel do quarto para manter a utilização da morada postal. Esta é a premissa que define a decisão sobre a manutenção do RSI e, como é possível observar nas descrições de TO1b na reunião das ET, depende das observações da equipe técnica desta organização. Isso fica expresso ao considerar a possibilidade de renegociação do empréstimo da morada postal ao casal, caso adiram às decisões contidas no acordo.

Neste sentido, observamos que, para além das premissas de cada programa ou serviço ofertado pela rede, as seleções respeitantes à decisão da ON1 fundamenta-se em premissas de decisões indecíveis descritas por Luhmann como necessárias e imutáveis, e que se baseiam em rotinas cognitivas (Seidl e Becker, 2006). Isso fica expresso na maneira como a equipe técnica da ON1 observa o casal, ou seja, como sujeitos de direito o que implica que sejam submetidos a um maior controle por parte do Estado, especialmente pelo fato de entenderem que sua condição psicológica coloca em risco as próprias vidas e de outras pessoas. Além disso, o maior controle se expressa numa intervenção mais contundente por parte do Estado – aqui representado pelos intermediários (técnicos e organizações cujas respostas sociais são co-financiadas) – nas decisões sobre os sem-abrigo, partindo da mesma premissa, ou seja, de que a sua condição vulnerável os tornam inaptos a tomar decisões.



O uso da premissa de decisão respectiva ao empréstimo da morada postal expressa esta rotina cognitiva na medida em que os/as técnicos/as a utilizam para forçar o casal a alugar o quarto.

No entanto, o confronto entre as alternativas dos dois observadores na reunião do CT, expresso na resistência do/a GC em aceitar esta alternativa, e a resistência do próprio casal, conduz o paradoxo das decisões para uma nova premissa também associada àquela rotina cognitiva, a avaliação psiquiátrica.

A premissa de decisão ativada está associada à Lei de Saúde Mental que permite o encaminhamento para avaliação psiquiátrica coercitivamente através de mandado de condução quando não há concordância do utente. Configura outro indicador do grau de liberdade da rede a partir dos seus acoplamentos a diferentes sistemas.

Desta forma, o/a TO1 baseia sua alternativa de decisão na observação sobre a incapacidade de decisão do casal. Sobretudo, na possibilidade de internamento do Sr. A. para tratamento psiquiátrico, especialmente se utilizado o recurso coercitivo, o incapacita de fato, pelo menos momentaneamente, eliminando assim a indecidibilidade da decisão.

O confronto entre as alternativas dos dois observadores coloca em xeque o potencial decisor do *decision maker* (TO10), na medida em que expõe a indecidibilidade e, com isso, a necessidade de deslocá-la para outro local invisível, agora, na avaliação psiquiátrica.

Em contraste, a alternativa de TO10 demonstra premissas de decisão indecidíveis em que baseia sua alternativa de decisão. Suas seleções denotam rotinas cognitivas a partir da observação das pessoas sem-abrigo como possuidores de direitos individuais e inalienáveis, de agência sobre o próprio corpo e capazes de produzir suas decisões. O Estado, neste caso, não deve interferir em suas escolhas, a menos que seja solicitado, devendo atuar como um suporte para a melhoria das condições de vida, mas no entendimento de que isso inclui o respeito ao desejo dos indivíduos.

A observação sobre o uso de rotinas cognitivas nos leva a inferir sobre os acoplamentos estruturais dos sistemas psíquicos no papel de técnicos (*performance roles*) com os sistemas funcionais (sistema político e sistema de educação, por exemplo) através das lógicas subjacentes a cada um deles e que representam modos de observar o papel do Estado e os indivíduos no papel de sujeitos de direito e que reporta aos modos distintos de conceber a cidadania. Concretizam-se no trabalho social como premissas de decisão e contribuem na

estruturação das alternativas de decisão.

Inclui-se às observações sobre o/a GC sua posição de intermediário/a entre as observações do casal e da rede, aproximando sua decisão ora às decisões do casal, ora às decisões da rede o que, em certo ponto, vivencia como um conflito que se expressa na reunião do CT pelas ponderações que faz em torno das próprias decisões quando considera a possibilidade do incumprimento dos acordos.

Observamos, desta forma, que inicialmente o/a GC assume parcialmente as decisões da família. Sabe que a destituição de guarda não tem revogação mas na forma como desempenha seu *performance role* considera o significado da luta pela guarda dos filhos, ou seja, uma manifestação do desejo do casal em recuperar o formato do núcleo familiar perdido com a destituição da guarda. Considera também, o desejo de preservação do que restou, isto é, a relação entre o casal que se expressa na resistência ao acolhimento. Com base nisso, os esforços do/a GC são direcionados na incorporação dos objetivos do casal (conserto do carro para retorno ao trabalho) no acordo estabelecido no plano de acompanhamento, o que não ocorre no acordo do RSI, evidenciando o contraste entre as duas posições. Todavia, o momento seguinte do conflito expõe observações do/a GC que desconsideram a dimensão psicológica e o potencial de ameaça da situação, isto é, suas seleções ignoram premissas de decisão do sistema de saúde: agressividade, queixas de ansiedade e outros sinais de alteração de humor; e do sistema legal: potencial de ameaça do Sr. A. por motivações de vingança, sinais de perpetuação da violência doméstica e de relacionamento abusivo.

O conflito observado nas declarações feitas pelo/a GC relacionadas às mediações entre a decisão do casal e da rede é resolvido ao deslocar a indecidibilidade das alternativas conflitivas à premissa da avaliação psiquiátrica.

A decisão foi atribuída novamente ao papel do *decision maker* quando TO1b justifica ao grupo presente na reunião das ET, que a decisão do/a GC foi fundamentada na falta de tempo para qualquer tipo de intervenção que não fosse a avaliação psiquiátrica antes do encerramento do prazo. Com isso, a rede elimina a indecidibilidade deslocando o paradoxo das decisões para um local invisível, ou seja, numa premissa de decisão de fora da rede tendo em vista que a avaliação é feita em organizações do sistema de saúde. Ao mesmo tempo, desloca a arbitrariedade da decisão atribuindo ao GC os motivos para tal, ou seja,

atribuindo-lhe a responsabilidade por uma tomada de decisão emergencial. Este processo coincide com a descrição luhmanniana sobre a ficção organizacional dos *decision makers*, confirmando que as decisões não são tomadas por decisores mas pela rede recursiva de decisões (Seidl e Becker, 2006). Caso a decisão psiquiátrica seja de integração no sistema de saúde as decisões do casal deixam de estar visíveis no campo das decisões que têm de ser tomadas relativamente a eles..

O grau de liberdade ou de variedade requerida (Ashby, 1971 *apud* Ferreira, 2010) permitiu a manifestação dos diferentes modos de observação postos em jogo nesta rede de decisões. No entanto, muitos outros seriam possíveis e que não foram considerados, a contar pela diminuta participação de outros/as técnicos/as na construção de alternativas de decisão.

Num exercício imaginativo, poderíamos considerar outras possibilidades, por exemplo, uma alternativa construída a partir do olhar sobre a possibilidade de haver uma situação de violência doméstica. Desta feita o *exclusion role* de pessoas sem-abrigo passaria ao de vítima de violência doméstica à Sra. V. e de investigado por suposta prática de crime ao Sr. A, permitindo a inclusão em respostas sociais do sistema de cuidado e no sistema legal, respectivamente. Outra possibilidade, seria de observar o casal considerando sua história pregressa na construção de alternativas que têm em conta o carácter multiproblemático da família e os anseios de preservação do núcleo familiar, passando, inclusive pela análise dos padrões abusivos sinalizados nas interações entre o casal, o histórico de violência doméstica e negligência infantil no sentido de propiciar condições para melhora na qualidade dos vínculos familiares, podendo-se considerar uma avaliação aprofundada sobre os aspectos jurídicos. Este processo atribuiria um *exclusion role* de “família multiproblemática” incluindo no sistema de cuidado com a finalidade de capacitá-los nos *layman roles*. Com isso, o apoio estaria associado ao melhor desempenho de papéis de inclusão, tornando-os elegíveis à legalidade no desempenho das funções parentais. Podemos considerar ainda a inversão do deslocamento da indecidibilidade para as premissas que fundamentaram a alternativa do/a GC, isto é, para a observação do casal como pessoas capazes de desempenhar *layman roles* no sistema econômico como trabalhadores. Para isso, seria necessário que a rede os apoiasse no objetivo de retornar ao trabalho conforme o desejo do casal. O encaminhamento para avaliação e tratamento psiquiátrico poderia estar voltado para este

fim ao contrário da inabilitação (momentânea) do Sr. A. promovida pela possibilidade de medidas coercitivas que ficaram implícitas nas sugestões de TO1b ao/a GC. Neste caso, a inclusão no sistema de saúde associada à inclusão no sistema de cuidado, trabalhariam para a inclusão no sistema econômico.

Não queremos excluir as intenções da rede em seguir este percurso no futuro. Como referimos, trata-se apenas de um exercício imaginativo para demonstrar que, diante da complexidade da situação do casal existem inúmeras possibilidades de pontos de partida para a observação e construção de alternativas de decisão o que evidencia o caráter contingencial das decisões. Quer dizer, tudo poderia ter sido de outra forma e nenhuma das soluções postas foram necessárias porque outras poderiam ter ocupado o seu lugar com o mesmo potencial de resolução da indecidibilidade, dependendo das contingências em que o fenômeno fosse observado.

A arbitrariedade no processo de eliminação da indecidibilidade inerente ao processo decisório está atrelado às contingências em que ocorre e, neste caso, às racionalidades de cada sistema, isto é, às operações autopoieticas da rede e dos sistemas a ela acoplados. Isso porque o fecho autopoietico que garante que os sistemas organizacionais não sejam absorvidos pela complexidade do ambiente ocorre por meio das decisões. A desparadoxização é, portanto, o meio de sobrevivência do sistema perante a ameaça de paralisia causada pela presença visível de várias decisões alternativas. Em contraste com os sistemas de interação – que requerem a co-presença e a percepção reflexiva da presença que empurra os interlocutores à interação o que, em espaços de decisão como as reuniões do CT, torna possível a inclusão de diferentes modos de observação, os sistemas organizacionais dependem das decisões para sua autopoiese. Desta forma, as seleções são levadas para os sistemas de interação ocultando o paradoxo inerente à alternativa posta e, das interações entre os representantes em torno das alternativas levadas pelas organizações, só poderá retornar à organização sob a forma de decisão o que requer esforços para a desparadoxização da decisão. Ou seja, independentemente de como ocorrem as interações nos sistemas de interação o que interessa às operações dos sistemas organizacionais é o seu potencial de eliminação da indecidibilidade. Organizações são máquinas de decisões (Nassehi, 2005) constituídas pela recursividade e interconexão de decisões utilizando, para isso, premissas de diferentes sistemas.

Neste contexto, observamos que a rede, que opera fundamentalmente com base nas premissas das organizações às quais está acoplada, trabalha pela desparadoxização das decisões, o que nos conduz à compreensão dos motivos pelos quais opta por premissas de decisão que tendenciam ao reforço do *exclusion role* de pessoa sem-abrigo, trazendo-nos uma resposta à hipótese desta investigação.

Neste sentido, a hipótese de que a rede potencializa os processos de inclusão nos sistemas é verdadeira, tendo em vista que trabalha, na transformação de indivíduos sem habitação<sup>34</sup> a partir da observação no papel de sem-abrigo (*exclusion role*) e com isso, aptos à inclusão nos sistemas organizacionais que compõe a rede e que, pelo mínimo, incluem os indivíduos em respostas sociais de caráter emergencial que lhes garante a sobrevivência.

Ocorre que este processo trabalha também inversamente, potencializando a manutenção dos indivíduos sem habitação ou em condições precárias de habitação, excluídos de outros sistemas pelo mesmo motivo. Ou melhor, os indivíduos são incluídos em outros sistemas (saúde, por exemplo) quando isso corrobora para o *exclusion role*, como vimos no caso descrito. Este processo coincide com os processos de inclusão e exclusão dos sistemas descritos por Luhmann (2005) e sua afirmação de que “só faz sentido falar de inclusão se houver exclusão”<sup>35</sup> (*apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:54).

Quer dizer, na medida em que as operações autopoieticas do PISACC dependem da integração das organizações – e estas, nomeadamente as OTS, que dependem de financiamentos para a prossecução dos objetivos do *Welfare State* de colmatar a exclusão inerente às sociedades capitalistas – trabalha em favor da desparadoxização das decisões orientada para premissas que, novamente, reforçam o papel de exclusão dos indivíduos.

O fato das pessoas serem colocadas no papel de exclusão para serem incluídas nos sistemas organizacionais, incapacita a rede de observar as observações de seus utentes. Isto é, como utentes – sem-abrigo no papel de usuários dos serviços da rede e, portanto incluídos nos sistemas – ficam submetidos apenas à decisão sobre utilizarem ou não os serviços. Isso justifica nossa observação sobre a não participação dos utentes nos processos de deci-

---

<sup>34</sup> A designação “indivíduo sem habitação” foi usada para atribuir uma condição aos seres humanos e físicos que se encontram em situação de exclusão habitacional em contraste com a designação “pessoa sem-abrigo” que atribui o desempenho de um papel na acepção luhmanniana de que indivíduos somente são incluídos nos sistemas na forma de papéis (*exclusion roles, layman roles* ou *performance roles*).

<sup>35</sup> Tradução livre da autora. No original: “*It only makes sense to speak of inclusion if there is exclusion*”(Luhmann, 2005 *apud* Schirmer e Michailakis, 2015b:54),

são sobre os serviços que lhes são oferecidos, tampouco à participação na construção de respostas, quanto mais, ao serem incapacitados pelo uso de mecanismos de inabilitação previstos na lei de Saúde Mental e utilizados como premissa de decisão pelos *performance roles* nos casos em que os sem-abrigo são observados como um perigo para si mesmos e para a sociedade. Isto leva a crer que, nos *exclusion roles*, para serem incluídos nos sistemas pode ser lhes retirados o escasso exercício de cidadania se esta for observada como participação ativa nas decisões da comunidade. Aliás, falar em cidadania ao se tratar de indivíduos excluídos naturalmente dos sistemas sociais e com baixo potencial de inclusão devido à sobreposição de papéis de exclusão chega a ser uma grande ironia.

Vale ressaltar que estas elucubrações são fundamentadas em seleções e estas, também são contingentes, isto é, trata-se de um modo reflexivo de observar a realidade e que não pretende ser absoluto, pelo que nem poderia tendo em vista a própria noção luhmanniana de que a complexidade só pode ser compreendida pelo ser humano de modo parcial.

## Conclusões

Falar do fenómeno sem-abrigo é falar de exclusões, no plural, pois a pessoa sem-abrigo foi, no seu percurso pessoal, submetida a uma sobreposição de exclusões dos sistemas, um problema social complexo, cujos contornos acompanham o aumento da complexidade das sociedades ocidentais contemporâneas.

Como vimos, a abordagem deste problema passa pela observação de sua complexidade, superando a ideia de linearidade, determinismo, previsibilidade e ordem, observando-o como um problema social complexo ou, na perspectiva dada por Rittel e Webber (1973), como “*wicked problem*” (*apud* Marques *et al*, 2015). A condição de sem-abrigo, para além da falta de habitação está geralmente associada a outras formas de exclusão como o desemprego, processos de despejo, a toxicodependência, o alcoolismo, a violência doméstica, a imigração. Além disso, a dificuldade de respostas capazes de lidar com a complexidade do problema corrobora para a observação do seu carácter perverso e de difícil solução (*idem*).

Vimos ainda que a evolução da complexidade dos problemas sociais acompanha o crescimento da complexidade da sociedade. A ciência respondeu a isso incorporando este olhar no desenvolvimento de um novo paradigma: a ciência da complexidade, ponto de partida para o desenvolvimento das teorias da complexidade e das teorias dos sistemas nas ciências sociais, tendo como um de seus expoentes o teórico Niklas Luhmann, que se ocupou em descrever os sistemas sociais autopoieticos o que o diferencia de outros *systems thinkers* na abordagem da complexidade.

No campo das políticas, novas filosofias na atuação do Estado abriram espaço para modos alternativos na governação dos problemas sociais, em especial nas políticas de proteção social, com práticas de governação em rede onde Estado e Terceiro Setor passam a atuar em parceria na produção e governação do bem-estar social, incorporando complexidade às respostas sociais, para lidar com a complexidade dos problemas sociais. Neste contexto, o incentivo às políticas de parceria é incorporado nos discursos, pactos e financiamentos da União Europeia influenciando, desta forma, o desenvolvimento das políticas sociais em Portugal. As parcerias passam a ser vistas como uma alternativa aos modelos burocráticos e centralizados do Estado. A nova governação, ou governação em rede, expressa-se tanto nos modelos de integração que emergem da auto-organização dos atores so-

ciais a nível local (*bottom-up*), como nos programas governamentais que, a um nível de metagovernança, determinam e estruturam a organização de parcerias locais – ou partenariado – como a nova forma de governação das políticas públicas (*top-down*).

É neste contexto que o Projeto de Intervenção Junto aos sem-abrigo do Concelho de Coimbra (PISACC) é constituído. Como vimos, trata-se de uma parceria entre organizações do Estado e do Terceiro Setor que se auto-organiza com o objetivo de qualificar o atendimento à população sem-abrigo através de uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos humanos e das respostas sociais disponíveis, numa perspectiva de diferenciação e complementariedade.

Foi escolhida para este estudo etnográfico por tratar um problema social complexo e pela dinâmica de integração *bottom-up*, cujas especificidades evidenciaram peculiaridades importantes para este estudo, especialmente relativas à auto-organização e horizontalidade, elementos comuns tanto nos modelos de governação em rede, como nos sistemas sociais descritos por Luhmann. Contudo, sua característica *bottom-up* e a independência que a rede tem em relação ao Estado é o que a torna um caso tão interessante. Ao longo de sua existência ela foi capaz de manter características de parceria como a informalidade nas relações interorganizacionais, a flexibilidade nos processos, a fluidez da comunicação, a horizontalidade nos processos de tomada de decisão e a estrutura heterárquica pela qual ocorre. Sobretudo, a característica que contribui para a sua idiossincrasia a colocando em contraste com iniciativas *top-down* de integração de redes, foi a capacidade de influenciar a elaboração da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-abrigo (ENIPSA) que orienta o trabalho social com esta população em todo o país. A sua capacidade de causar ruído no sistema que é também o seu ambiente, o Sistema de Segurança Social, demonstra seu caráter *bottom-up* e auto-construído.

Nossa intenção, desde o início, foi observar e compreender as dinâmicas implicadas nas decisões que se articulam entre as políticas públicas de inclusão social e sua efetivação através do trabalho social nos problemas sociais complexos, integrando um olhar sobre a prática da governação em rede. No transcorrer da investigação, a análise bibliográfica nos pôs em contato com uma realidade nova (governança em rede), assim como, com pesquisas no campo do trabalho social sob o enfoque da teoria luhmanniana, o que nos levou à hipótese de que o trabalho em parceria, nos contextos de governação em rede, atua como



potenciador dos processos de inclusão dos sem-abrigo nos sistemas sociais.

Sob as lentes da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann observamos o PISACC como observadores de segunda ordem, analisando programas, organizações, casos, interações e decisões articuladas pelos técnicos das organizações. A partir disso caracterizamos o PISACC como uma iniciativa de governação em rede que emerge como um conjunto de seleções feitas pelas organizações envolvidas com o trabalho social, a partir de um contexto de complexidade.

A observação do fenômeno sem-abrigo como um problema social complexo (Marques *et al*, 2014; 2015), foi uma das primeiras seleções da rede no processo de diferenciação do ambiente complexo. As preferências das políticas para a governação em rede e a autorreferência reflexiva (Ferreira, 2014) dos técnicos sobre o isolamento das organizações em seus processos autopoieticos e autorreferenciais e o desperdício de recursos pela duplicidade de intervenções deles decorrentes, atuaram como motores de integração entre os atores sociais, selecionando a parceria como o meio de abordar, de um lado a complexidade da questão dos sem-abrigo, de outro o fraco potencial de resposta inerente ao trabalho isolado. O PISACC se tornou uma resposta complexa para lidar com a complexidade do problema dos sem-abrigo tendo, portanto, variedade requerida para lidar com a complexidade do ambiente, transformando a complexidade ambiental em complexidade organizada.

Encontramos correspondências com as descrições de Andersen (2008) sobre os sistemas de segunda ordem, tendo em vista que o PISACC atuou na organização das ajudas prestadas pelas organizações, através do acordo interorganizacional firmado pelo Protocolo de Cooperação e, ao mesmo tempo, abraçou os acordos futuros, suas contingências e riscos potenciais, tendo em conta a dimensão temporal da parceria e a necessidade de manter variedade requerida para poder lidar com problemas sociais complexos.

Além disso, identificamos os paralelismos descritos por Morçöl (2005) entre a governação em rede e os sistemas complexos como a auto-organização, a autorreferencialidade, a ausência de um centro, a existência de múltiplos atores e interações, a fluidez de estruturas, a construção social das redes, a gestão implicando a cogovernança, coprodução e flexibilidade (*apud* Ferreira, 2012:117). O PISACC é uma rede de organizações acopladas a vários sistemas funcionais que se propõe olhar para um problema complexo a partir das observações dos sistemas que a constituem. Tal inclui programas, canais de comunicação,

papéis, decisões e interações.

Observando os espaços de interação, percebemos que as decisões seguem um percurso mais ou menos comum: entram e saem do ambiente da rede através dos sistemas de interação que colocam técnicos e pessoas sem-abrigo em contato. Isto é, as intervenções diretas atravessam diferentes sistemas através de canais de comunicação e de intermediários. Fluem através destes espaços, criando circuitos internos por onde passam todas as decisões acopladas aos técnicos e seus papéis complementares (gestores de caso, representantes das organizações, coordenador) ou *performance role* (Schirmer e Michailakis, 2015b).

A observação das interações, acoplamentos estruturais decisões e premissas de decisão e programas suscitaram os questionamentos sobre o papel da rede nos processos de inclusão e exclusão dos sem-abrigo nos sistemas sociais. Procuramos verificar se a governação em rede atua como potenciadora da inclusão social. Através de um olhar mais atento sobre os acoplamentos estruturais entre as organizações do Terceiro Setor e o sistema de cuidado e as dinâmicas que se criam nestas ligações, sob a leitura de Schirmer e Michailakis (2015a; 2015b) relativamente aos processos de inclusão e exclusão no trabalho social na perspectiva de Luhmann, em consonância com as descrições deste teórico sobre o *Welfare State* nas sociedades funcionalmente diferenciadas (Bachur, 2013), conseguimos chegar a algumas conclusões sobre a hipótese levantada.

Para responder a estes questionamentos, foi preciso seguir as decisões nos diferentes ambientes onde transitam, se interconectam e se transformam. Também foi preciso identificar os diferentes pontos de partida dos observadores e as seleções de premissas para a formulação de suas alternativas de decisão.

A observação das interações nos espaços de decisão nos permitiu compreender o caráter contingencial de cada decisão e, no PISACC as contingências para a produção de decisões conta com um grau elevado de liberdade em vista da variedade de elementos que congrega. Deste modo, as alternativas de decisão – que são seleções feitas pelos observadores que ao recolherem do ambiente as premissas que definem o seu modo particular de observar – evidenciam o paradoxo das decisões nos espaços de decisão da rede, isto é, uma decisão só é válida como decisão se houver alternativa igualmente válidas (Ferreira, 2010, 2012, 2014). Como observadores de segunda ordem, nos foi possível identificar os mecanismos pelos quais a rede desloca para o seu ambiente a indecidibilidade das decisões

(idem). Constatamos que a rede utiliza importantes premissas de decisão como o RSI e a Lei de Saúde Mental, que atuam como decisões passadas tidas como regras e que absorvem a arbitrariedade da necessidade de decidir. Sua importância consiste no efeito que têm na atribuição de papéis aos indivíduos sem habitação, isto é, estas e outras premissas fundamentam as decisões que os transformam em *exclusion roles*, tornando-os elegíveis aos programas e serviços oferecidos pela rede. A desparadoxização das decisões garante, com isso a inclusão dos indivíduos no papel de pessoas sem-abrigo, através dos programas que acoplam as organizações à rede. No mesmo processo, evidencia a diferenciação ao passo que facilita a autopoiese das organizações, uma vez que seu trabalho está orientado para a invisibilidade da indecidibilidade, com isso garante a própria autopoiese, garantida pela integração da rede de organizações.

Neste processo, confirmamos a hipótese de que o PISACC atua como um potenciador dos processos de inclusão das pessoas sem-abrigo no sistema de cuidado, onde a rede e as suas organizações e seus programas atuam. Este sistema responde à complexidade das situações dos sem-abrigo com complexidade uma vez que congrega elementos e relações que as organizações, isoladamente, não possuem ou possuem de forma limitada. O maior número de observadores e observações – maior pluralidade de respostas sociais complementares, técnicos em interação, flexibilidade e fluidez nos processos, etc. – fornece à rede uma vantagem em relação às organizações, traduzida em maior variedade requerida (Ashby, 1956 *apud* Ferreira, 2010).

No entanto, constatamos que a rede não é capaz de superar o que foi chamado de “gueto social” por um/a dos/as técnicos/as, o que pode também ser traduzido como a impossibilidade de inclusão para além do sistema de cuidado. A situação dos sem-abrigo mantém-se pelas dinâmicas inerentes aos acoplamentos entre as OTS, o sistema de cuidado e sistema econômico.

O PISACC, mesmo possuindo elementos correlatos aos sistemas sociais em sua constituição, estruturalmente acoplado ao sistema de cuidado e aos sistemas organizacionais que dele fazem parte, não requer mais do que as estruturas organizacionais já existentes e os recursos disponibilizados por elas. No entanto, a sua existência depende da integração das OTS, que a constituem maioritariamente e dos seus programas de observação próprios, com as suas próprias premissas de decisão, bem como da existência de programas

dos sistemas de proteção social (por exemplo, o Rendimento Social de Inserção) onde as pessoas podem ser, primeiro, observadas enquanto sem abrigo, depois, vistas pelos sistemas funcionais, como doentes, pobres, em situação de ilegalidade.

Os sistemas funcionais coexistem e se interconectam mas são incapazes de determinar as operações uns dos outros (Luhmann, 1995 *apud* Ferreira, 2012), características inerentes às sociedades funcionalmente diferenciadas e que reproduzem, conforme Bachur (1995), “âmbitos fractais – pois a sociedade como um todo é sempre reconstituída do ponto de vista parcial de cada um dos sistemas autopoieticos” (idem: 112). A este propósito, a integração dos sistemas organizacionais em sistemas funcionais distintos molda o modo como a rede observa as pessoas sem abrigo e as soluções de inclusão através da acoplagem a diferentes sistemas e sub-sistemas. Neste sentido, os sistemas funcionais presentes na rede determinam as possibilidades de inclusão das pessoas sem abrigo.

Muito embora um estudo de cariz etnográfico não tenha como objetivo generalizar suas conclusões, dada suas especificidades contextuais e interpretativas, pode servir como base analítica sobre os elementos que constituem a governação em rede na perspectiva utilizada para este estudo, bem como, sobre as dinâmicas em torno do núcleo duro desta forma de governação, ou seja, as parcerias entre Estado e Terceiro Setor.

Do mesmo modo, a premissa luhmanniana de que a compreensão da complexidade somente é possível de modo parcial, pois sua existência está condicionada ao observador, sendo, portanto mais importante compreender como é observada (Curvello e Scroferneker, 2008) abre campo para um horizonte de possibilidades de observação sobre a realidade complexa das diferentes dimensões abordadas neste estudo: os problemas sociais complexos, a intervenção social, a governação em rede, as políticas públicas de proteção social e a rede de decisões que as interconectam.

Na posição de observadora que se propõe a observar em segunda ordem uma realidade complexa, com a qual tem familiaridade dada a experiência pregressa como técnica no trabalho social, atuante em redes de parceria, ou seja, em uma realidade funcionalmente similar, experienciamos a alternância entre dois modos diferentes de observar a realidade: como observadora de primeira ordem sob as lentes do trabalho técnico e como observadora de segunda ordem, no papel de observadora científica numa perspectiva que tem em conta os diferentes modos de observar. A oscilação entre pontos de partida para a observação per-

mitiram compreender os mecanismos utilizados nos processos decisórios das organizações, suas implicações para o trabalho social e para os seus resultados. A sensação que a conclusão deste trabalho nos fornece é de um realismo que beira ao ceticismo. O efeito luhmanniano nos leva a um novo *standpoint* para a observação da realidade: a noção de que a exclusão social é inerente aos sistemas e que, portanto a inclusão não depende deles, mas de alternativas que possam ser construídas sob outras lógicas. Ainda não é possível compreender que outras lógicas são essas, pelo que requer um olhar para o outro lado, que estão em oposição aos sistemas, para além da linha abissal a que se refere o Professor Boaventura de Sousa Santos (2007). Uma imersão na complexidade na tentativa de observar a partir da complexidade ou, como referiu o Professor Boaventura de Sousa Santos em uma de suas aulas magistrais em referência ao movimento zapatista, “observar o horror a partir do horror.



## Lista de Referências Bibliográficas

- Alarcão, Madalena (2000) *(Des)Equilíbrios familiares*. Coimbra: Quarteto.
- Andersen, Niels A. (2008) *Partnerships: Machines of possibility*. United Kingdom: Policy Press.
- Bachur, João P. (2013) “O Estado de bem-estar em Hayek e Luhman” *Tempo Social* 25 (2): 101–121.
- Brown, Kerry A; Keast, Robyn L.; Waterhouse, Jennifer; Murphy, Glen D. (2009) "Social innovation to solve homelessness: wicked solutions for wicked problems" in Southern Cross Business School, *European Group of Public Administration Conference*. Malta, 2-5 de Setembro de 2009, [http://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1803&context=bus\\_pubs](http://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1803&context=bus_pubs) [15 de junho de 2016].
- Bruto da Costa, A. (Coord.); Baptista, Isabel; Perista, Pedro; Carrilha, P. (2008) *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal Contemporâneo*. 1ª ed, Ed. Gadiva: Lisboa.
- Busch-Geertsema, Volker; Benjaminsen, Lars; Hrast, Maša Filipovič; Pleace, Nicholas (2014) “Extent and Profile of Homelessness in European Member States, A Statistical Update”. *EOH Comparative Studies on Homelessness* Brussels: EOH, dezembro de 2014, [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies\\_04-web2.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf) [09 de junho de 2016].
- Byrne, David (2005) “Complexity, configurations and cases” *Theory, Culture & Society*. 22(5), 95-111, <http://tcs.sagepub.com/cgi/content/abstract/22/5/95> [2 de fevereiro de 2016].
- Castellani, Brian; Hafferty, Frederic (2009) “Introduction: The Complexity of sociology”, *Sociology and Complexity Science: A New Field of Inquiry* Springer Verlag, 1-65.
- Corsi, Giancarlo; Esposito, Elena; Baraldi, Claudio (1996) *Glosario sobre la teoria social de Niklas Luhmann*. Mexico: Universidad Iberoamericana.
- Coutinho, Clara P. (2014) *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. Coimbra: Edições Almedina.
- Curvello, João J., Scroferneker, Cleusa M. A. (2008) “A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Niklas Luhmann e Edgar Morin” *E-compós*. 11(3), 1-16. <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-ompos/arti->

[cle/viewFile/307/300](#) [15 de abril de 2016]

Ferreira, Sílvia (2004) "O que tem de especial o empreendedor social?" in Centro de Estudos Sociais, (org.) *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal, 16-18 de Setembro de 2004, [http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/paine19/Silvia\\_Ferreira.pdf](http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/paine19/Silvia_Ferreira.pdf) [15 de junho de 2016].

Ferreira, Sílvia (2008) "A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação" *Ciências Sociais Unisinos*. 44(1), 28-38.

Ferreira, Sílvia (2009) "A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceptual" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 84, 169-192.

Ferreira, Sílvia (2010) *The Paradox of the Third Sector: a systems-theoretical, relational approach to the role of third sector in welfare governance via local partnerships*. Degree of Doctor of Philosophy, Sociology Department. Lancaster University.

Ferreira, Sílvia (2012) "Observando a indecidibilidade da participação do terceiro sector na complexidade da governação em rede" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 97, 107-132.

Ferreira, Sílvia (2014) "Sociological Observations of the Third Sector Through Systems Theory: An Analytical Proposal" *Voluntas: International Journal Of Voluntary & Nonprofit Organizations* 25(6), 1671-1693

Guerra, Isabel. (2002) "Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das 'novas políticas sociais'" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 63, 47-74.

Guerra, Isabel. (2010) "Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 91, 121-134.

Jessop, Bob. (2002) "Governance and metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony" *Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster*. LA1 4YN, UK, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/JessopGovernance-and-Metagovernance.pdf> [15 de maio de 2015].

Lee, Daniel B. (2007) "Observing Communication: Niklas Luhmann and the Problem of Ethnography" *Soziale Systeme*. 13 (1), 454-465.

Lourenço, Maria dos P. (2005) *Pobreza e exclusão social e políticas sociais em portugal: Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*. Lisboa: Direcção Geral da



Segurança Social.

Luhmann, Niklas (1998) *Sistemas Sociais: Lineamentos para uma teoria general*. Traduzido por Silvia Pappe e Brunhilde Erker. Coordenado por Javier Torres Nafarrete. Rubi (Barcelona): Anthropos; Mexico: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA, Pontificia Universidad Javeriana.

Marques, Rui (Coord.); Matingo, Carla; Teixeira, Francisca A.; Saldanha, Madalena; Guedes, Nuno; Boura, Patrícia *et al.* (2014) *Problemas Complexos e Governação Integrada*. Edição GovInt [https://issuu.com/govint/docs/govint\\_book\\_1\\_issuu](https://issuu.com/govint/docs/govint_book_1_issuu) [15 de março de 2015].  
Marques, Rui; Ferraz, David. (eds.) (2005) *Governação Integrada e Administração Pública*. Lisboa: Ina Editora.

Medd, W.; Marvin, S.; Bowd, R. (2005) “Researching Inbetweenness: Understanding the Transformative Role of Intermediaries” *The Surf Centre*. 1-37.

Medd, Will (2002) “Complexity and the social world” *International Journal of Social Research Methodology*. 5(1), 71-81

Moreno, Luis (2013) *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*. Lisboa: Ed. Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana, 71 p. DOI: 10.13140/2.1.1986.3686

Nassehi, Armin (2005) “Organizations as decision machines: Niklas Luhmann’s theory of organized social systems” *The Sociological Review*. 53, 178–191.

Neves, Clarissa E. B.; Neves, F. M. (2006) “O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais”. *Sociologias*. 8(15), 182-207. <http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5569/31> [11 de abril de 2016]

Nogueira, Sónia M.; Ferreira, Joaquim A. (2007) “A realidade psicossocial dos sem-abrigo: breve contributo para a sua caracterização” *Revista Portuguesa de Pedagogia*. 41 (3), 195-205, <http://iduc.uc.pt/index.php/rppedagogia/article/view/1214/662> [09 de junho de 2016].

Rodrigues, Fernanda; Stoer, Stephen (1998) *Entre parceria e partenariado: amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras: Editora Celta.

Santos, Boaventura de S. (2007) “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. *Novos estudos CEBRAP*. 79, 71-94 <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004> [15 de junho de 2016].

Santos, Boaventura de Sousa (1988) “Um discurso sobre as ciências na transição para uma

- ciência pós-moderna” *Estudos Avançados*. 2(2), 46-71. Doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141988000200007> [09 de junho de 2016].
- Schirmer, Werner; Michailakis, Dimitris (2015a) “The Help System and Its Reflection Theory: A Sociological Observation of Social Work” *Nordic Social Work Research*. 5(1), 71–84. doi:10.1080/2156857X.2015.1012106.
- Schirmer, Werner; Michailakis, Dimitris (2015b) “The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work” *Journal of Social Work*. 15(1) 45–64. doi:10.1177/1468017313504607.
- Seidl, David; Becker, Kai H. (2006) “Organizations as Distinction Generating and Processing Systems: Niklas Luhmann’s Contribution to Organization Studies” *Organization*. 13(1), 9–35 DOI: 10.1177/1350508406059635
- Silva, Anielson; Rebelo, Luiza (2003) “A emergência do pensamento complexo nas organizações” *Revista de Administração Pública*. 37(4), 777-796. [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/idx.php/rap/article/download/6501/5085](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/idx.php/rap/article/download/6501/5085) [11 de abril de 2016]
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob (2004) “Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance” *Centre for Democratic Network Governance Working Paper* 2004:1. Roskilde. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.534.9110&rep=rep1&type=pdf> [30 de maio de 2016]
- Sousa, Liliana; Hespanha, Pedro; Rodrigues, Sofia; Grilo, Patrícia (2007) *Famílias Pobres: desafios à intervenção social*. Lisboa: Climepsi Editores.
- Tække, Jesper; Paulsen, Michael (2012) “Attention to Attention: Reflexions on new Media in Education”. Paper to The Danish Conference of Sociology: Troubled Identities 19 -20 de janeiro de 2012. Aarhus University: Dinamarca

### **Outras fontes bibliográficas**

- Carta Social Europeia Revista (1999) “Consulte a Carta Social”, <http://www.cartasocial.pt/index2.php> [8 de junho de 2016].
- PISACC (2004) *Protocolo de Cooperação*. Coimbra: PISACC.
- Portugal (1998) “Lei n.º 36/1998 Lei de Saúde Mental” *Diário da República*. . I Série, N.º 169, 3544. [https://www.ers.pt/uploads/document/file/283/Lei\\_n.\\_36\\_98.pdf](https://www.ers.pt/uploads/document/file/283/Lei_n._36_98.pdf) [8 de junho de 2016].

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) “Consulte a Declaração Universal dos Direitos Humanos” <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> [8 de junho de 2016].

ENIPSA (2009) *Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento*. Lisboa: ENIPSA [http://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa\\_2009\\_2015](http://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015) [8 de junho de 2016].

Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) “Consulte o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais” [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf) [8 de junho de 2016].

PISACC (2004) *do Projecto de Intervenção Junto aos Sem-abrigo do Concelho de Coimbra*. Coimbra: PISACC.

Portugal (2013) “Lei n.º 83-A/2013 Lei de Bases da Segurança Social” Diário da República, 1.ª série, N.º 252, 7004-(8) [http://www.segsocial.pt/documents/10152/14402147/L\\_83\\_A\\_2013/7b1e9aa0-97c6-4879-884d-7fa075239a53](http://www.segsocial.pt/documents/10152/14402147/L_83_A_2013/7b1e9aa0-97c6-4879-884d-7fa075239a53) [8 de junho de 2016].

Portugal (2005) Constituição da República Portuguesa. Revisão Constitucional 2005. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [8 de junho de 2016].

Portugal (2013) “Lei n.º 30/2013 Lei de Bases da Economia Social” Diário da República, 1.ª série N.º 88, 2727. [http://www.cases.pt/0\\_content/sobre\\_nos/Lei\\_de\\_Bases\\_da\\_Economia\\_Social.pdf](http://www.cases.pt/0_content/sobre_nos/Lei_de_Bases_da_Economia_Social.pdf) [8 de junho de 2016].

Portugal (2013) “Portaria n.º 139/2013 Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental” Diário da República. I Série, n.º 64, 1942-1946.

Portugal (2014) “Decreto-Lei n.º 172-A/2014 Lei das Instituições Particulares de Solidariedade Social” Diário da República, 1.ª série, N.º 221, 5882-(2) [http://www.sg.pcm.gov.pt/media/28512/decreto\\_lei\\_n%C2%BA172-a\\_2014.pdf](http://www.sg.pcm.gov.pt/media/28512/decreto_lei_n%C2%BA172-a_2014.pdf) [8 de junho de 2016].

## Apêndice I

Tabela 1 – Registro do processo de recolha de dados

DATA	Técnica/Método	Tipo	Sistema	Amostra	Tipo de Registro	Códigos
25/02/16	Entrevista Exploratória	Com T01	Organização	Técnico/aDiretor/a	Diário de Campo	DC1
08/03/16	Observação não participante	Reunião CT	Interação	Técnicos/gestores	Diário de Campo	DC2
09/03/16	Observação participante	Giro Noturno ON10 / T010	Interação	Técnicos e Sem-abrigo	Diário de Campo	DC3
18/03/16	Entrevista semi-estruturada	Com T01 e T01b (desmarcou)	Organização	Técnico/aDiretor/a	Diário de Campo	DC4
25/03/16	Observação participante	Giro Noturno ON8 / TO8b	Interação	Técnicos e Sem-abrigo	Diário de Campo	DC5
04/04/16	Entrevista semi-estruturada	Com T01	Organização	Técnico/aDiretor/a	Transcrição	E1a
04/04/16	Entrevista semi-estruturada	Com T01b	Organização	Técnico/a do Serviço Social	Transcrição	E1b
12/04/16	Observação não participante	Reunião do CT	Interação	Técnicos/gestores	Diário de Campo	D6
13/04/16	Entrevista semi-estruturada	Com T01	Organização	Técnico-Diretor	Transcrição	E2a
13/04/16	Entrevista semi-estruturada	Com T01b	Organização	Técnico do Serviço Social	Transcrição	E2b
05/05/16	Observação não participante	Reunião das ET	Interação	Técnicos /as das Equipes de Intervenção Direta	Diário de Campo	DC7
10/05/16	Observação não participante	Reunião do CT	Interação	Técnicos/ gestores	Diário de Campo	DC8
02/06/16	<i>Shadowing</i>	Com T01b	Organização/Interação	Técnico/a do Serviço Social	Diário de Campo	DC9
07/06/16	<i>Shadowing</i>	Com T01b	Organização/Interação	Técnico/a do Serviço Social	Diário de Campo	DC10

## Apêndice II

Tabela 2 – Organizações do Terceiro Setor

N	Ano adesão	Estatuto Jurídico	Valências	Sistemas	Co-Financ. Estado	Intervenção (linha)		
						1ª	2ª	3ª
1	2004	IPSS Fundação	Refeitório/Balneário//Roupeiro Social/ Gabinete de Apoio Psicológico e Social	Segurança Social	Sim	x		
2	2004	IPSS	Equipe de Intervenção Direta	Segurança Social	Sim	x		
			Apartamento de Reinserção Social	Segurança Social	Sim			x
3	2004	IPSS Associação	O Centro de Acolhimento e Inserção Social, Comunidade de Inserção	Segurança Social	Sim		x	
			Equipe de Intervenção Direta	Segurança Social	Sim	x		
4	2004	IPSS Organização Religiosa	Centro de Alojamento Temporário (CAT)	Segurança Social	Sim	x		x
			Equipe de Intervenção Direta <sup>36</sup>	Saúde	Sim	x		
5	2004	IPSS	Centro de Acolhimento	Segurança Social	Sim	x	x	x
6	2004	IPSS Associação	Refeitório Social	Segurança Social	Sim	x		
7	2012	IPSS	Distribuição de bens alimentares (Refeições Embaladas)	Segurança Social	Não	x		
8	2011	IPSS	Equipe de Intervenção Direta	Segurança Social	Sim	x		
9	2013	IPSS	Distribuição de bens alimentares, vestuário	Segurança Social	Não	x		

Tabela 3 – Órgãos públicos e serviços do Estado

N	Ano adesão	Estatuto Jurídico	Valências	Sistemas	Co-Financ. Estado	Intervenção (linha)		
						1ª	2ª	3ª
10	2004	Autarquia	Equipe de Intervenção Direta	Segurança Social	Sim (100%)	x		
11	2011	Órgão Público	Serviço de Psiquiatria (Patologia dual)	Saúde	Sim (100%)	x		
12	2004	Órgão Público	Serviço de Emergência Social	Segurança Social	Sim (100%)	x		

<sup>36</sup> A organização faz GN, porém, não consta no cronograma estabelecido pelo PISACC. O foco do trabalho são os toxicodependentes e, portanto, beneficia parte da população sem-abrigo que se encontra nestas condições. O trabalho social da equipe fomenta dados que são partilhados nas Reuniões das Equipes de Intervenção Direta (Equipes Técnicas).

### Apêndice III

Tabela 4 – Composição das equipes técnicas das organizações do PISACC

N	Estatuto Jurídico	Valências	Categoria profissional	Papel desempenhado (representação)
1	IPSS	Refeitório/Balneário//Roupeiro Social Gabinete de Apoio Psicológico e Social	Assistente Social	Reuniões C.T.
			Assistente Social	Reuniões E.T
2	IPSS	Equipe de Intervenção Direta	Psicólogo/a	Reuniões CT/ET Técnico/a E.I.D
		Apartamento de Reinserção Social		
3	IPSS	O Centro de Acolhimento e Inserção Social, Comunidade de Inserção	Assistente Social	Reuniões C.T.
		Equipe de Intervenção Direta	Assistente Social	Reuniões E.T Técnico/a E.I.D
4	IPSS	Centro de Alojamento Temporário (CAT)	Assistente Social	Reuniões C.T.
		Equipe de Intervenção Direta	Assistente Social	Reuniões E.T
			Psicólogo/a	Reuniões E.T
5	IPSS	Centro de Acolhimento Temporário	Assistente Social	Coordenador/a do PISACC
6	IPSS	Refeitório Social	Assistente Social	Reuniões CT/ET
7	IPSS	Distribuição de gêneros alimentares (Refeições Embaladas)	Técnico/a Radiologia (voluntário/a)	Reuniões C.T.
8	IPSS	Equipe de Intervenção Direta	Assistente Social	Reuniões CT/ET Técnico/a E.I.D
			Assistente Social	Técnica E.I.D
9	IPSS	Distribuição de bens alimentares e vestuário	Professor/a (voluntário/a)	Representante Reuniões C.T.
10	Autarquia	Equipe de Intervenção Direta	Assistente Social	Reuniões C.T. Técnico/a E.I.D
			Psicólogo/a	Reuniões C.T. Técnico/a E.I.D
11	Órgão Público	Serviço de Psiquiatria (Patologia dual)	Médico/a psiquiatra	Reuniões C.T.
			Assistente Social	Reuniões C.T.
12	Órgão Público	Serviço de Emergência Social	Sociólogo/a	Reuniões C.T.

## Apêndice IV

Tabela 5 – Códigos de Anonimização para os/as participantes nos Sistemas de Interação

<b>Estatuto jurídico Organização</b>	<b>N. Org.</b>	<b>Categoria pro- fissional</b>	<b>Reunião CT / Cód- igo</b>	<b>Categoria profissional</b>	<b>Reunião EP Código</b>	<b>Categoria profissional</b>	<b>Intervenção Direta GN/ Código</b>
IPSS/ fundação	ON1	Assistente social	TO1	Assistente social	TO1b	Assistente social	TO1b
IPSS/ associação	ON2	Psicólogo/a	TO2	Psicólogo/a	TO2	Psicólogo/a	TO2
IPSS/ associação	ON3	Assistente social	TO3	Assistente social	TO3b	Assistente social	TO3b
IPSS/ org. religio- sa	ON4	Assistente social	TO4	Psicólogo/a	TO4b	Psicólogo/a	TO4b
		Assistente social	TO4c	---	---	---	---
IPSS/	ON5	Assistente social	TO5	---	---	---	---
IPSS/ associação	ON6	Assistente social	TO6	Assistente social	TO6	---	---
IPSS	ON7	Voluntario/a	TO7	---	---	---	---
IPSS	ON8	Assistente social	TO8	Assistente social	TO8	Assistente social	TO8
						Assistente social	TO8b
IPSS/ associação	ON9	Professor/a	TO9	---	---	---	---
Autarquia	ON10	Assistente social	TO10a	---	---	Assistente social	TO10a
		Dr. Tiago	Psicólogo/a	---	---	Psicólogo/a	TO10b
Órgão Público	ON11	Médico/a Psiqui- atra	TO11	---	---	---	---
		Assistente Social	TO11b	---	---	---	---
Órgão Público	ON12	Sociólogo/a	TO12	---	---	---	---

## Apêndice V

### Roteiro para entrevista semiestruturada

**Técnica:** entrevista semiestruturada

**Tipo de amostra:** técnicos/as no papel de gestor de caso da ON1

1. Descrever o processo de acompanhamento técnico a uma pessoa sem-abrigo do qual é gestor de caso, levando em consideração:
    - que seja um caso que considere complexo;
    - cujas decisões sobre a intervenção já tenha passado pelos sistemas de interação do PISACC.
  2. Intervenção Social:
    - Como o sem-abrigo chegou à organização? (busca ativa ou GN, procura espontânea, encaminhamento da rede, giros noturno).
    - Como ocorreu o primeiro atendimento? (quais as queixas, necessidades relatadas, o que buscava, se as necessidades foram atendidas).
    - A partir do diagnóstico da situação, como foi delineada a intervenção? Foi realizado um plano de acompanhamento?
    - se houve, o que foi priorizado? (como foram estabelecidas as prioridades; o que foi deixado para as próximas fases; houve participação do utente no estabelecimento das prioridades e delineamento da intervenção? De que forma ocorreu? Se não, quais os fatores foram levados em consideração?
  3. Contatos interinstitucionais:
    - houve encaminhamento para outros profissionais da própria instituição? (psicólogo, educador, médico, etc) outras instituições do PISACC? Sistemas sociais? (sistemas de saúde, emprego, segurança social, etc.)
    - quais programas buscou-se integrar o sem-abrigo?
    - quais as principais políticas públicas envolvidas?
    - descrever como ocorreu a articulação.
  4. O que definiu a decisão sobre cada um dos encaminhamentos? (situação do utente, condições de saúde, idade, escolaridade, etc).
  5. O que foi feito ou deixado de lado em função de:
    - respostas sociais existentes: na rede; além da rede;
    - possibilidades e limitações da profissão;
  6. Como foi a evolução do caso? Houve autonomização do sem-abrigo? Permanece em acompanhamento?
  7. Rede de Governação: PISACC.
    - decisões a respeito do caso entraram nas pautas das reuniões do PISACC?
    - no caso de que tenha ocorrido, quais aspectos foram abordados?
    - quais as decisões resultaram das interações neste contexto? Como ocorreu?
    - de que modo foi definida a gestão de caso?
  8. Como descreve sua relação com o utente?
- \*Tomar nota sobre a forma como o/a técnico/a descreve o sem-abrigo, como o vê.
- \*\*\* observar aspectos de funcionamento da governação no sistema de interação.



## **Roteiro para entrevista semiestruturada**

**Técnica:** entrevista semiestruturada

**Tipo de amostra:** técnico/a diretor/a da ON1

1. Contexto de surgimento do PISACC (observar elementos de auto-organização; construção “de baixo para cima”, influência do Estado);
2. Modo como ocorreu a decisão de estabelecer uma parceria.
3. Quais os espaços de interação entre os parceiros; modo de observação sobre as interações e decisões;
4. Existência de hierarquia nas estruturas; se não, qual o modo de governação;
5. Principais canais de comunicação;
6. Modo como observa a rede; os sem-abrigo; os técnicos; os programas; as organizações.
7. Modo de relacionamento com o Estado e seus diferentes sistemas.
8. Modo como observa as relações interorganizacionais.

## **GUIÃO para observação em sistemas de interação (Reuniões)**

**Técnica:** observação não-participante

**Tipo de amostra:** técnicos representantes

### 1. Caracterização do sistema:

- Membros participantes;
- Instituições representadas;
- Tipo de reunião/objetivo;
- Regras de funcionamento (periodicidade, categorias profissionais e papel nas organizações de origem (gestor ou técnico));
- Papel desempenhado no sistema de interação (representante, coordenador, gestor de caso, técnico).

### 2. Interações e decisões:

- Decisões trazidas para a reunião (premissas de decisão): tanto aquelas que já foram tratadas em outras reuniões, como as decisões trazidas pelos elementos e que ainda não foram colocadas em pauta na rede (novas demandas). Observar como chegaram até a rede.
- Como foram colocadas em pauta para discussão, como foi negociada a sequência de pautas, foi pré definida ou negociada no momento da reunião
- Quem trouxe e quais as organizações representam
- Observar pontos de interseção: tentar perceber onde as decisões se cruzam, interlocuções, ligações, nós.
- Quais as alternativas foram rejeitadas para as decisões predominarem;
- Como estas decisões se articularam através das interações entre os diferentes elementos das organizações;
- Qual o desfecho, houve novas decisões a partir das interações? Como ocorreu? Houve assuntos ou temas levantados que apenas foram deixados de lado?
- Como as decisões tomadas a partir das interações foram distribuídas na rede (organizações responsáveis pela prossecução das decisões);
- Observar decisões decidíveis e indecidíveis e se indecidíveis, quais os elementos presentes e que as tornam indecidíveis;
- Observar sistemas em acoplamento;

### 3. Observar nas interações:

- Comunicação não-verbal;
- proximidades e distanciamentos;
- forma como os elementos expressam;
- códigos das organizações.

## Anexo I

Protocolo de Cooperação do PISACC – página 1

**OCULTO**

### **PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO**

No quadro da Lei de Bases da Segurança Social, designadamente do Sistema de Acção Social, desenvolvido pelas instituições públicas, autarquias e instituições particulares sem fins lucrativos, no que respeita aos objectivos fundamentais de prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social, bem como da integração e promoção comunitária das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades.

Na lógica da criação e desenvolvimento de redes de intervenção, potenciando sinergias competências e recursos de nível local, criando condições para uma maior eficácia do conjunto de respostas.

**OCULTO**

**OCULTO**

É celebrado o presente protocolo que se rege pelas cláusulas seguintes.

**Cláusula 1ª**  
**Objecto do Protocolo**

O presente protocolo de colaboração tem por objecto o desenvolvimento de um Projecto de Intervenção no Concelho de Coimbra, adiante designado de PISACC, entre as Entidades subscritoras, orientado para a promoção da inclusão da população-alvo Sem Abrigo, com base na diferenciação e complementaridade das suas estruturas de resposta, instituindo a figura de Gestor de Caso como elemento central da intervenção directa, e o Conselho Técnico como suporte de articulação e coordenação técnica.

**Cláusula 2ª**  
**Conceito de Sem Abrigo**

Considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre: sem tecto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito.

**Cláusula 3ª**  
**Intervenção**

Para a prossecução do Projecto de Intervenção, cada uma das Entidades subscritoras se compromete a cooperar, de acordo com os seus recursos humanos, de equipamentos e serviços, nas acções de identificação das situações, estudo diagnóstico, organização de programas individuais de inserção e respectivo acompanhamento, bem como no conjunto de actividades de apoio conducentes à inclusão social dos Sem Abrigo de acordo com o regulamento anexo que faz parte integrante do presente protocolo.

**Cláusula 4ª**  
**Acompanhamento e Avaliação**

As Entidades subscritoras do Protocolo comprometem-se a acompanhar e avaliar periodicamente os impactos da Intervenção no âmbito deste projecto.

Cláusula 5ª

Este protocolo pode ser revisto no todo ou parte do seu articulado com base na avaliação periódica, sob proposta de qualquer dos celebrantes.

Cláusula 6ª  
Acompanhamento e Avaliação

Tendo em vista a prossecução plena das finalidades do presente protocolo, constituirá ainda objectivo do projecto a envolvência e adesão de outras Entidades, cujas funções contribuam para uma acção mais eficaz no processo de inclusão da população-alvo.

Cláusula 7ª  
Vigência

O presente protocolo entra em vigor imediatamente após ser assinado, é válido por um ano, sendo renovado automaticamente se não for denunciado previamente por qualquer das partes com a antecedência de 60 dias.

## Anexo II

Projeto de Intervenção Junto aos Sem-abrigo do Concelho de Coimbra – página 1

**Projecto de Intervenção junto dos Sem Abrigo no Concelho de  
Coimbra  
Anexo ao Protocolo de Colaboração**

**Art.1º  
Constituição do Grupo**

**OCULTO**

**Art. 2º  
Conceito**

Para efeitos do presente regulamento considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre: sem tecto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito.

**Art. 3º  
Objectivos**

1. É objectivo principal do PISACC é promover uma intervenção que vá de encontro e que possa convergir com as orientações do PNAI (2009-2010) dando especial relevância ao fenómeno das pessoas sem abrigo.
2. São objectivos específicos do PISACC: promover a inclusão da população sem abrigo, com base na diferenciação e complementaridade das respostas existentes; otimizar os recursos ao nível do Atendimento Social, fomentando a articulação interinstitucional; identificar e caracterizar a população alvo da intervenção; contribuir para a melhoria da qualidade de vida de indivíduos que se encontram em situação de emergência social e na condição de Sem Abrigo; encaminhar, facilitando o acesso a estruturas e instituições de apoio social, médico e sanitários, judiciais e administrativos; sensibilizar o indivíduo para as estruturas de apoio existente, tendo

em vista a melhoria da sua qualidade de vida, começando pela satisfação das necessidades básicas; e motivar o utente para a redefinição de um projecto de vida alternativo.

**Art. 4º** ✖

**Coordenação**

1. Para uma articulação eficaz, a coordenação do PISACC é assegurada de forma rotativa, por um período de um ano, por uma das entidades subscritoras do protocolo nomeada para o efeito.
- \* 2. A elaboração das actas é de responsabilidade da entidade coordenadora.

**Art. 5º**

**Formas de Intervenção**

A intervenção junto dos Sem Abrigo no Concelho de Coimbra é estruturada em três níveis, em função do diagnóstico da situação individual que se designam por resposta de 1ª, 2ª e 3ª linhas:

1. As respostas de 1ª linha envolvem a satisfação das necessidades básicas, podendo incluir o acolhimento imediato da pessoa em alojamento, e acções de motivação para o processo de reinserção caracterizadas por um nível mínimo de regras e de exigências no respectivo cumprimento.
2. Por respostas de 2ª linha, entende-se acolhimento em alojamento e a construção e execução do projecto individual de reinserção, caracterizando-se por um grau de exigência intermédio no cumprimento de regras.
3. As respostas de 3ª linha englobam acções de follow-up e a consolidação do processo de reinserção, com grau de exigência superior no cumprimento de regras.

**Art. 6º**

**Respostas de 1ª Linha**

As respostas de 1ª linha são asseguradas pelas seguintes entidades:

**OCULTO**



**oculto**

Art. 7º

Respostas de 2ª Linha

As respostas de 2ª Linha são asseguradas pela

**oculto**

Colaboram também neste nível de intervenção os equipamentos sociais das Instituições  
subscritoras do Protocolo cujas acções se enquadram nesta Linha.

Art. 8º

Respostas de 3ª Linha

As respostas de 3ª linha são asseguradas pelas seguintes entidades e respectivas valências:

**oculto**

As demais Entidades colaboram na medida das suas possibilidades, nas respostas de 3ª linha.

Art. 9º

**Operacionalização**

A intervenção dos técnicos é assegurada em dois níveis: intervenção directa e conselho técnico. Como intervenção directa entende-se o conjunto de acções desenvolvidas com a população alvo tendo por objectivo a satisfação das suas necessidades básicas e a estruturação de um programa de inserção social.

1. Para todas as situações de Sem Abrigo será designado um técnico “Gestor de Caso”, que tem a responsabilidade de organizar e articular as respostas necessárias ao desenvolvimento da respectiva fase do processo de reinserção.

2. A identificação das novas situações de Sem Abrigo pode ocorrer, quer “em sede de gabinete”, por iniciativa dos próprios, quando se desloquem às estruturas fixas das Entidades designadas



no art. 3º deste regulamento, ou através de encaminhamento de outras Entidades/Serviços, quer pela deteção das situações, nomeadamente no âmbito do trabalho de rua.

3. Em qualquer destas situações, os técnicos devem proceder ao encaminhamento para admissão em alojamento de 1ª linha, que assegurará a gestão de caso.

4. Quando este encaminhamento não se concretizar, por falta de resposta ou por expressa vontade dos indivíduos, a responsabilidade pela gestão de caso será do técnico que identificou a situação.

5. Da sinalização de situações, encaminhamento e identificação do técnico gestor de caso será, no imediato, prestada informação ao [REDACTED] que fica responsável por coligir e divulgar a informação junto das restantes Entidades subscritoras do projecto, por forma a evitar duplicações de intervenção e apoios.

6. Quando ocorrer a transição entre níveis de resposta que impliquem alojamento em equipamento social, a respectiva equipa técnica assume a “gestão de caso”.

O Conselho Técnico é constituído por Técnicos representantes das Entidades subscritoras deste projecto e tem por funções:

- a). Efectuar uma monitorização da Intervenção Directa.
- b). Promover a análise da intervenção técnica, e de reflexão sobre as boas práticas.
- c). Organizar um observatório, nomeadamente quanto à evolução da problemática dos sem abrigo.
- d). Proceder à análise da evolução das situações individualizadas de Sem Abrigo, avaliando especificamente as respectivas condições para transição entre as diferentes respostas.
- e). Efectuar propostas de formação específica para o voluntariado que queira actuar nesta problemática.
- f). Elaborar relatórios sobre a evolução da sua intervenção a enviar às respectivas Direcções.
- g). Formular propostas de acção (de ordem pontual ou global) que se revelem necessárias ao desenvolvimento do projecto.

#### Art. 10º

##### Funcionamento do Conselho Técnico

O Conselho Técnico reúne quinzenalmente, podendo ser definida outra periodicidade, sendo presidido, rotativamente, pelas instituições subscritoras.

Das reuniões, deverá ser lavrada acta, ainda que sucinta, de onde constem os assuntos discutidos e as decisões tomadas.

**Art. 11º**

**Admissão de Novas Instituições**

Podem vir a integrar o grupo todas as entidades que, formalmente, manifestem interesse em aderir à forma de funcionamento do PISACC, que desenvolvam trabalho na área da intervenção com as pessoas sem abrigo no concelho de Coimbra cumprindo com o estipulado no presente regulamento interno.

**Art. 12º**

**Articulação**

Sempre que solicitado a integrar outros grupos de trabalho, no âmbito da problemática, deverá cada entidade reunir esforços para, dentro da medida do possível, ser sempre o mesmo técnico (a) a integrar essa estrutura.

**Art. 13º**

**Omissões**

Todas as situações não previstas pelo presente regulamento, serão objecto de análise em sede de reunião do Conselho Técnico com decisão aprovada por maioria.