

Conceito de parceria: três projectos locais de promoção do emprego

Neste estudo analisam-se as práticas de parceria em três projectos de promoção do emprego. Define-se parceria como o processo através do qual dois ou mais actores se relacionam na base de pressupostos-chave que têm tradução na dinâmica subjacente a determinado projecto. Nos projectos analisados, *À Medida*, *Formart* e *Le Cheile*, o trabalho em parceria traduz-se no envolvimento dos agentes institucionais na disponibilização de recursos, na articulação das tarefas e nas mudanças organizacionais. Esta base permite a promoção local do emprego numa perspectiva de maior integração social.

Palavras-chave: parceria; promoção do emprego; políticas de emprego; integração social.

This study analyzes partnership practices in three job promotion projects. Partnership is defined as a process in which two or more actors are associated on the basis of key assumptions which are reflected in the underlying dynamics of a given project. For the three projects analyzed, *À Medida*, *Formart* and *Le Cheile*, partnership work emerges in institutional actors' involvement in making resources available, in task co-ordination and in organizational change. This foundation makes it possible to promote employment within a wider scheme aimed at achieving social inclusion.

Keywords: partnership; employment policies; social inclusion.

INTRODUÇÃO

Os problemas e desafios postos às economias locais decorrem do novo enquadramento económico resultante da crise do modelo fordista a partir dos anos 70. Face ao abrandamento do crescimento económico e ao aumento da concorrência internacional e interna de cada país, as economias locais confrontam-se com um acréscimo tendencial do emprego precário e do desemprego e também com o crescendo de situações de pobreza e exclusão social. Face a estes problemas, e dada a menor capacidade de regulação da escala nacional, uma das respostas locais tem-se consubstanciado em novas dinâmicas conjuntas encetadas por diversas instituições públicas e privadas em prol da promoção local do emprego.

* Universidade Aberta.

A perspectiva-síntese dos autores neoterritorialistas privilegia, na linha de Perroux (1964), a complementaridade entre os paradigmas funcionalista e territorialista, em particular no que concerne à integração analítica dos factores exógenos e endógenos às dinâmicas locais desencadeadas por diversos agentes. A abordagem do sistema de emprego parte do princípio de que as estruturas de emprego estão associadas às capacidades de regulação e transformação dos agentes envolvidos. Assim, a ligação a esta abordagem é enriquecida pela análise de alguns dos factores endógeno-locais (parceria, trinómio capacidades-necessidades-recursos) à luz dos mecanismos fundamentais da oferta e procura de emprego e pelo estudo da acção do Estado como um dos factores exógenos-chave às dinâmicas locais de promoção do emprego.

O enquadramento estratégico, operacional e orgânico das políticas de emprego diz respeito ao «impulso» externo fundamental aos projectos locais de promoção do emprego. Na linha das preocupações europeias com a competitividade, o emprego e a coesão social, o ensaio da complementaridade inovadora entre a política de emprego e outras políticas sociais é realizado com base em dinâmicas locais de actores colectivos que procuram tirar partido das funções-chave atribuídas pelas escalas supralocais. As experiências locais ocorridas no âmbito dos programas públicos revelaram a natureza específica e diversificada dos processos de parceria e de alguns dos resultados alcançados pelos projectos apoiados.

Estes eixos-base permitem-nos enquadrar a análise da promoção local do emprego centrada nas relações entre agentes e no respectivo contexto institucional e sócio-económico. O estudo do conceito de parceria e da sua tradução nas experiências locais de trabalho conjunto vai possibilitar a construção de uma grelha analítica que, valorizando o enquadramento externo (programas públicos na área do emprego) e interno (sobretudo a oferta e procura locais de emprego) aos projectos, coloca a ênfase nas dinâmicas concretas estabelecidas entre actores em contextos espaço-temporais específicos.

Neste artigo desenvolvemos o estudo do conceito de parceria com base na informação recolhida através de entrevistas efectuadas entre Outubro de 2002 e Março de 2003 junto dos intervenientes nos projectos À Medida, Formart e Le Cheile. Ao longo do texto, a apresentação e análise dos projectos é feita por ordem alfabética.

Este artigo está estruturado em duas partes:

1. Componentes do conceito de parceria;
2. Parcerias para a promoção local do emprego — estudo de casos de três projectos locais.

COMPONENTES DO CONCEITO DE PARCERIA

O conceito de parceria enquadra-se na problemática das redes, razão pela qual começamos por analisar o conceito de rede.

A rede constitui uma articulação de nós através de determinado número de conexões (Castells, 2002, p. 606; Dupuy, 1994, p. 145). Estes nós são *a priori* heterogêneos no tempo e no espaço. Esta propriedade é a base para a necessidade de conexões desencadeadas pela rede (Dupuy, 1994, p. 145). Por princípio, «a distância (ou intensidade e frequência da interacção) entre dois pontos (ou posições sociais) é menor (ou mais frequente ou mais intensa) se ambos os pontos forem nós de uma rede do que se não lhe pertencerem» (Castells, 2002, p. 606)

As redes implicam uma multiplicidade de conexões e percursos alternativos com o intuito de reforçar o «poder de conexão». As redes implicam igualmente regras e actores colectivos e/ou individuais para assegurar o funcionamento da estrutura na base de fontes de informação e conhecimento, recursos financeiros, logísticos e humanos e condições específicas (técnicas, económicas, sociais, políticas e ambientais). A estrutura é funcionalmente construída pela rede e é organizada para manter uma certa regularidade, apesar das múltiplas mudanças que ocorrem nas condições referidas.

Se vários actores revelam intenções de relacionamento oriundas de determinados nós, temos um conjunto de possíveis «transacções» inerentes a uma rede ainda virtual. Uma rede torna-se real se é definida por uma infra-estrutura (conexões técnicas) e uma «infoestrutura» (regras e normas) que favorecem as iniciativas dos actores para estabelecer relações específicas que podem mudar ao longo do tempo. A rede apresenta uma «operador» que pode ser definido como a combinação de regras, normas e actores capazes de assegurar o funcionamento da rede na base de meios de informação e liderança (Bressand *et al.*, 1989). O «operador» organiza a rede de acordo com objectivos centrais que complementam a uniformidade e diversidade dos actores e respectivas relações. Consequentemente, as redes reflectem relações hierárquicas, «exclusões», dependências, conexões fortes e fracas. Os nós da rede não têm as mesmas posições em termos de «poder de conexão», dado que alguns dos nós assumem papéis privilegiados, enquanto outros assumem posições secundárias (Castells, 2002, p. 614; Dupuy, 1991, p. 147).

A expansão de penetrabilidade da rede na estrutura social tem como base material o novo paradigma da tecnologia de informação (Castells, 2002, p. 605). Nesta base, a dinâmica de cada rede associa-se ao poder dos fluxos (id., *ibid.*), ou «de conexão», para desenvolver a «capacidade de gerar conhecimento e processar informação de forma eficiente». (Castells, 2005, pp. 21-22). Parte-se igualmente do princípio de que as redes constituem

«estruturas abertas, capazes de se expandirem de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que consigam comunicar dentro da rede, nomeadamente desde que partilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objectivos de desempenho)» (Castells, 2002, p. 607).

A parceria constitui uma forma de trabalho que possibilita a dinamização das redes de base local para a promoção potencial e efectiva do emprego. O conceito de parceria permite aprofundar a abordagem de rede na medida em que, como veremos a seguir, centra a atenção em pressupostos-chave na relação entre actores que têm tradução nas dinâmicas locais subjacentes a determinado projecto.

O estudo do conceito de parceria é baseado num conjunto delimitado de experiências. Para além da análise aprofundada de três projectos de promoção local do emprego (sistematizada no segundo ponto deste artigo), a base empírica da reflexão sobre o conceito consiste também em algumas experiências de parceria enquadradas pelas políticas sociais e de emprego na União Europeia e em Portugal. As dinâmicas estudadas têm como escala de intervenção o local e visam, essencialmente, os grupos sociais cujos indivíduos apresentam baixas competências e dificuldades de integração no mercado de emprego.

Começamos por referir, de forma sintética, os principais elementos da definição de parceria segundo Georis (1992), Estivil (1994), Hiernaux (1997), Rodrigues e Stoer (1998).

Segundo Georis (1992), a parceria constitui uma forma de «mediação» que contribui para «aproximar» a teoria e a empiria. Ou seja, este tipo de processos privilegia, com base na multidimensionalidade, a ligação entre uma perspectiva de conhecimento essencialmente «macrossocial» e uma abordagem eminentemente prática respeitante à intervenção de actores em contextos específicos (*ibid.*, pp. 21-22). Este autor considera ainda a parceria um processo negocial entre actores com características diversas em torno de projectos comuns: «Elle s'appuie sur le principe que tout se joue entre partenaires, c'est-à-dire entre des gens qui, à défaut d'être objectivement des égaux (en effet, les poids respectifs des uns et des autres sont extrêmement hétérogènes, en moyens financiers, et/ou en légitimité symbolique, et/ou en pouvoir d'influence), travaillent autour de projets communs, dans lesquels chacun trouve sa place, sans être écrasé» (*ibid.*, p. 23).

Por seu lado, Estivil *et al.* (1994) definem parceria como «the process by which two or more agents of a different nature agreed upon a means of achieving some specified objective, the result of which represents more than the sum of the two halves. It could also be an action which they could not complete alone, or which is different from what they do habitually. Each would maintain its individuality in the venture, which would include risks and

potencial benefit which would be shared by those partners» (*ibid.*, p. 5). Assim, a relação negocial implica a partilha de riscos e benefícios potenciais, o que significa, como veremos, a adopção do princípio da responsabilidade mútua. Este tipo de processos visa o acordo sobre objectivos concretos em ligação às tarefas desencadeadas, cuja natureza pode diferir do tipo de intervenções levadas a cabo na instituição de origem de cada parceiro. Os resultados não decorrem de uma mera justaposição de tarefas, mas sim da sua articulação. Optamos por considerar que os representantes dos parceiros desenvolvem e articulam *tarefas* que se integram em determinado *projecto*.

Estivil *et al.* (1994) salientam igualmente a importância decisiva do estabelecimento de uma plataforma comum na base da qual se combinam diversos recursos com vista ao alcance de objectivos económicos e sociais. Ao longo do processo explora-se a simbiose entre parceiros com a redefinição ou a reformulação das respectivas relações (*ibid.*, p. 5).

Numa linha de pensamento semelhante, Hiernaux (1997) considera a parceria uma relação entre actores «em torno da utilização de recursos e/ou descoberta de interesses comuns articuláveis» (*ibid.*, p. 81). Considera-se a existência de interesses comuns um dos elementos-chave cuja articulação é traduzida na utilização conjunta de recursos disponibilizados.

Rodrigues e Stoer (1998) defendem a existência de uma «oscilação dinâmica» entre dois modelos fundamentais em parceria, ou seja, salienta-se a diversidade espaço-temporal destes processos. Identifica-se um modelo «de cima para baixo», em que existe «uma estrutura orgânica formal em ordem a medidas de política e sua implementação» (cit. *ibid.*, p. 37), e um modelo de articulação horizontal essencialmente informal, ou seja, «um conjunto de interesses e o compromisso de uma variedade de parceiros sobre uma agenda comum e um programa de acção multidimensional» (*ibid.*). Um processo de parceria pode integrar elementos mais rígidos ou com menor grau de flexibilidade que corporizam um enquadramento orgânico formal. Este enquadramento, no essencial, acompanha todo o processo e determina a definição de objectivos e a concretização do projecto. A parceria pode igualmente privilegiar a negociação de interesses e a procura de plataformas comuns de actuação por parte dos actores que orientam o processo, tendo em vista intervenções dirigidas às diversas necessidades e potencialidades de um território.

Estes autores conduzem as suas reflexões discutindo, por um lado, o enquadramento relacional entre actores e, por outro lado, os elementos práticos da intervenção. No primeiro ponto caracteriza-se a parceria como uma interacção negocial, com maior ou menor grau de informalidade, por parte de actores com características diferentes e interesses comuns, o que implica, ao longo do processo, a partilha de riscos e benefícios potenciais e a sinergia entre parceiros com redefinição das respectivas relações. Em termos

pragmáticos, a parceria é considerada um processo de negociação e definição de objectivos comuns com implicações nas respectivas tarefas. Estas podem apresentar diferentes formas em relação às intervenções «tradicionais» dos actores e dirigem-se às diversas necessidades do território em causa. Os resultados do processo decorrem da articulação das tarefas com vista ao alcance dos objectivos estabelecidos.

Assim, tendo em conta os elementos fundamentais inerentes às reflexões destes autores, defendemos que o conceito de parceria decorre da ligação entre duas componentes essenciais: a primeira corresponde aos pressupostos-chave na relação entre actores, enquanto a segunda diz respeito à dinâmica de parceria. Consideramos que os pressupostos-chave de mobilização entre actores têm tradução na dinâmica do processo.

PRESSUPOSTOS-CHAVE NA RELAÇÃO ENTRE ACTORES

A concretização da parceria numa dinâmica conjunta implica a existência de pressupostos-chave na relação entre actores. Estes pressupostos correspondem ao que está subjacente à realidade «palpável» da parceria em termos da intervenção, ou seja, constituem elementos-base na relação entre actores que possibilitam a negociação e articulação de diferentes motivações e interesses para definir e concretizar objectivos, tarefas, resultados e processos de avaliação.

A dinamização do processo na fase preliminar e no seu decurso pressupõe quatro elementos: a natureza diversa dos parceiros, as relações de parceria estabelecidas geograficamente e por projecto, a predisposição para negociar e a actuação com base na mudança:

- 1) Os agentes colectivos (e, eventualmente, individuais) potencialmente parceiros são de natureza diferente conforme o tipo (público, privado, público-privado, comunitário), as áreas de trabalho (a que correspondem técnicas específicas de intervenção ou diagnóstico), as motivações, os objectivos, o peso financeiro e o poder de influência (sobre o poder político e a sociedade civil);
- 2) As relações de parceria são estabelecidas com base na delimitação geográfica (trabalha-se a nível local) e na delimitação por projecto, que reflectem interesses em comum.

Um dos pressupostos da visão sistémica defende que a observação e a intervenção sobre a mais pequena parcela da realidade são exigentes e complexas. Assim, um número reduzido de ideias-força possibilita o acordo sobre interesses e objectivos comuns e formas de os implementar. Georis (1992) e Hiernaux (1997) chamam a atenção para

- a importância da especificidade do(s) projecto(s) na consolidação da dinâmica conjunta (Georis, 1992, p. 21; Hiernaux, 1997, pp. 81-82);
- 3) A predisposição para negociar no início e ao longo do processo implica, primeiro, identificar a natureza de cada parceiro (sobretudo no que toca ao seu «peso», motivações e objectivos), segundo, manter a individualidade de cada parceiro em relação aos seus «objectivos-chave» (por exemplo, imagem de uma empresa) e à «integração» no meio organizacional de origem (por exemplo, aplicação, ainda que adaptada, de competências próprias) e, terceiro, um mínimo de flexibilidade em termos de «objectivos negociáveis» (por exemplo, grau de flexibilidade laboral do factor trabalho) e de criação de «zonas de interdisciplinaridade» com vista à relativização das várias competências técnicas para encontrar plataformas comuns de trabalho;
 - 4) A predisposição para agir na base da mudança implica duas vertentes de actuação.

A mudança de hábitos de trabalho na parceria pode gerar alterações organizacionais na instituição de origem (por exemplo, aplicação de regulamentos específicos). Segundo Estivil *et al.* (1994) e Hiernaux (1997), pressupõe-se que os processos de parceria só evoluem se os actores e respectivas instituições parceiras se modificarem ao longo dos mesmos (Estivil *et al.*, 1994, p. 5; Hiernaux, 1997, p. 85).

A adopção do princípio da responsabilidade mútua exige a definição preliminar de funções com base na «especialização» de cada parceiro. Este princípio implica ainda a partilha de riscos e benefícios potenciais, a qual envolve questões como quais os riscos e benefícios efectivos? Quando é que uns e outros são «sentidos» na prática? A assunção efectiva de riscos (por exemplo, através de um contrato entre parceiros) gera alguma alteração assinalável nas motivações e objectivos iniciais de cada instituição? Segundo Estivil *et al.* (1994), por princípio, os agentes integrados na organização resultante da construção da parceria acompanham o processo na sua evolução cíclica e não apenas na expectativa de benefícios a curto prazo (*ibid.*, p. 5).

DINÂMICA DE PARCERIA

A dinâmica de parceria corresponde à tradução prática da componente anterior. Os objectivos e tarefas do projecto estão sujeitos a alterações e adaptações ao longo do processo por via dos efeitos retroactivos da avaliação. As próprias alterações organizativas do projecto podem induzir modificações nas tarefas habitualmente desenvolvidas nas instituições de origem dos parceiros.

Os actores estabelecem relações com a intenção explícita de intervirem na base de objectivos e respectivos resultados do projecto. Assim, a relação entre actores, decorrente de pressupostos-chave, tem tradução prática em elementos-base da intervenção cuja dinâmica consiste na inter-relação dos seguintes níveis:

- Clarificação e definição de objectivos de cada instituição parceira, do projecto e dos objectivos e metas específicos (ou seja, directamente ligados às tarefas previstas);
- Desenvolvimento do diagnóstico;
- Definição e concretização de tarefas que possibilitam o alcance dos objectivos na base da disponibilização e partilha de recursos humanos, financeiros e materiais;
- Definição e concretização da avaliação de resultados e processos.

Estamos perante uma *organização* quando acontece uma determinada utilização ou combinação de recursos disponibilizados e partilhados com o intuito de atingir objectivos e/ou metas. A dinâmica de parceria implica uma organização que é por natureza temporária e inerente a um projecto ou conjunto interligado de projectos. A combinação de recursos é articulada por forma a estabelecer a base «prática» de alcance dos objectivos preestabelecidos. Podemos ter dois tipos de articulação:

- Articulação no âmbito de cada elemento da dinâmica. Tenta-se clarificar, em termos de objectivos, quais são os que geram mais conflitos, quais as razões dos conflitos e que objectivos e motivações iniciais são passíveis de flexibilização. A nível da avaliação, qual a frequência deste processo? Quais os canais privilegiados de partilha de informações? A nível da intervenção, de que formas é que as diversas tarefas desenvolvidas pelos técnicos-representantes estão a ser articuladas?
- Articulação entre os elementos da dinâmica. Os parceiros estão dispostos a reformular objectivos se as conclusões da avaliação apontarem nesse sentido? Os objectivos estão suficientemente definidos para facilitarem a articulação entre tarefas ou há tendência para a sua justaposição e/ou dispersão? Os objectivos e/ou metas estabelecidos estão a ser atingidos?

O diagnóstico apresenta-se como um dos principais impulsionadores da dinâmica de parceria. Para as diversas categorias da população-alvo identificam-se limitações, necessidades e potencialidades/capacidades. Apela-se à análise complexa da realidade em termos das diversas dimensões (económica, social, política, ecológica) e problemas em causa. O diagnóstico não é

desencadeado apenas no início; é, em certa medida, contínuo, pois acompanha a parceria e constitui um instrumento-base para a avaliação. O diagnóstico possibilita ainda a antecipação, em termos de constrangimentos e oportunidades, do «ambiente» exterior (nomeadamente no enquadramento operacional inerente aos programas comunitários que veiculam o co-financiamento) e interno ao local (sobretudo a evolução presente e futura da estrutura de emprego local).

Por seu lado, a avaliação diz respeito ao elemento central do movimento retroactivo da dinâmica. O processo avaliativo é desencadeado na sequência das fases anteriores da dinâmica (diagnóstico inicial, objectivos, tarefas). Por princípio, para uma avaliação partilhada do projecto é necessário um trabalho conjunto dos parceiros, pelo menos, a cinco níveis:

- Negociação e definição do modelo de avaliação mais adequado por forma a, primeiro, «medir» a eficiência e eficácia de cada actividade ou do projecto e, segundo, compará-las (no caso de se cruzarem vários projectos);
- Aceitação do princípio de que a eficiência e a eficácia não são apenas de carácter económico;
- Aceitação do princípio das avaliações frequentes e em conjunto: «The successive evaluations carried out for each phase allow us to verify whether or not these intermediate objectives have been reached, and to compare results in function of the number and nature of the actors involved and of the actions that they undertake» (Estivil *et al.*, 1994, p. 16);
- Aplicação do princípio da partilha de informações ao longo de todo o processo;
- Autonomia para reagir a eventuais insuficiências apontadas pela dinâmica avaliativa, podendo mesmo implicar, para além da reformulação de tarefas e objectivos do projecto, alterações nas organizações de origem dos parceiros.

Como apreciação geral dos trabalhos referidos, consideramos que são propostos elementos analíticos essenciais sobre o enquadramento relacional entre actores e os aspectos práticos da intervenção. São ainda desenvolvidas reflexões úteis sobre as principais potencialidades e limitações do trabalho em parceria e sobre o conceito de estratégia.

Consideramos, no entanto, que nestes estudos seria necessária uma separação analítica mais clara entre as duas componentes do conceito de parceria, ou seja, entre uma componente mais «intangível» e a sua correspondente nas práticas locais. Os elementos analíticos avançados são ainda

insuficientes para estudar as fases preliminar (construção) e de desenvolvimento (maturação) da parceria, temáticas que, como vimos, permitem explorar a ligação entre as componentes do conceito. Por outro lado, embora a ênfase dos trabalhos seja colocada na natureza dos processos, pensamos que deveria ser mais explorada a ligação aos resultados das parcerias (eficácia) e respectiva utilização de recursos (eficiência).

Tendo em conta, por um lado, as contribuições conceptuais dos autores referidos no início deste ponto e, por outro, a nossa reflexão sobre as componentes da parceria, podemos avançar uma definição preliminar: *a parceria é o processo através do qual dois ou mais actores se relacionam na base de pressupostos-chave que têm tradução na dinâmica subjacente ao projecto*. Defendemos que a parceria facilita a articulação entre actores se for apoiada por um enquadramento organizativo, ainda que temporário, para a combinação de recursos disponibilizados com vista ao alcance de objectivos por via do desenvolvimento de tarefas e respectiva avaliação. Este processo implica um protocolo, ou mesmo um contrato, entre parceiros com explicitação, mais ou menos formal, de deveres e direitos das instituições parceiras e uma perspectiva temporal de médio prazo (referida, pelo menos, à duração prevista do projecto). Como vimos, a dinâmica de parceria implica ainda a predisposição para negociar e agir com base na mudança. Assim, defendemos, na linha de Estivil *et al.* (1994), que a parceria difere das noções de coordenação, colaboração e associação: «In these terms, partnership [...] would [...] differ from the notion of coordination, which suggests a less substantial link between those involved [...] it would also differ from the notion of collaboration, which itself does not require any mutual responsibility [...] As for the idea of association, it is governed by a lesser legal involvement between the parties, meaning a relationship which is less durable and less permanent» (*ibid.*, p. 5).

PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO — ESTUDO DE CASOS DE TRÊS PROJECTOS LOCAIS

Antes de avançarmos na análise é necessário referir os parceiros de cada projecto e respectivo programa de financiamento.

O projecto À Medida teve como instituição proponente a Santa Casa da Misericórdia de Amares e centrou a sua intervenção no concelho de Amares. Os parceiros do projecto foram o Serviço Social de Amares da Segurança Social, a Câmara Municipal de Amares, juntas de freguesia, Associação Industrial do Minho, escolas secundárias, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e empresas privadas. O projecto realizou-se entre Março de 1998 e Dezembro de 1999 e teve como quadro de financiamento

o subprograma Integrar — «Integração Económica e Social de Grupos Desfavorecidos».

O projecto Formart teve como instituição proponente a «Esdime — Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste» e direccionou a sua intervenção para os concelhos de Aljustrel, Castro Verde e Ourique. Os parceiros do projecto foram o ensino recorrente, a Segurança Social de Beja, as câmaras municipais e as juntas de freguesia dos três concelhos e empresas privadas. O projecto decorreu entre Março de 1998 e Dezembro de 1999 e foi aprovado no âmbito do subprograma Integrar.

O projecto Le Cheile foi promovido pela Cruz Vermelha e interveio na zona do centro histórico de Vila Nova de Gaia, embora outras freguesias também tenham sido abrangidas. Os parceiros do projecto foram a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, juntas de freguesia, Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia, Sandeman e Associação de Empresas do Vinho do Porto. O projecto decorreu entre Setembro de 1998 e Junho de 2002 e teve financiamento da Iniciativa Comunitária Recite 2.

METODOLOGIA

Consideramos que o estudo da construção e maturação da parceria nos permite enriquecer a ligação entre as duas componentes do conceito de parceria. No nosso estudo de caso, a análise da «construção e maturação da parceria», como primeira dimensão da grelha analítica apresentada em anexo (quadro n.º 1), possibilita o estudo da tradução dos pressupostos-chave da relação entre actores na evolução dos projectos em causa. O esclarecimento sobre as razões para a criação da parceria e as formas de integração das instituições parceiras (concepção da parceria) clarifica a natureza diversa dos parceiros, a sua predisposição para negociar (no caso dos parceiros envolvidos na fase de concepção do projecto) e a delimitação geográfica e por projecto dos processos. O estudo das formas de articulação e participação das instituições e das diferentes dinâmicas de parceria (maturação da parceria) complementa o conhecimento, nomeadamente, sobre a predisposição das instituições para negociar (sobretudo em relação aos parceiros que não intervêm na fase preliminar do projecto) e permite analisar a predisposição para actuar com base na mudança de tarefas e objectivos do projecto e nas alterações organizacionais nas instituições de origem. Parte-se do princípio de que, sobretudo no tocante à predisposição para negociar e actuar na base da mudança, os pressupostos-chave na relação entre actores estão mais ou menos «presentes» nos casos em estudo conforme a tipologia («forte», «intermédia» e «fraca») de construção e maturação das parcerias.

Como vimos, a parceria baseia-se numa organização de cariz temporário cuja forma e natureza estão sujeitas a modificações mais ou menos pronun-

ciadas conforme a evolução do projecto. Esta organização «em movimento» reúne parceiros que mantêm a sua individualidade em termos de «integração» no meio organizacional de origem, isto é, as instituições envolvem-se no projecto, dedicando-lhe, durante um determinado período de tempo, alguns dos elementos (recursos, tarefas) da sua própria actividade.

Desta forma, defende-se que o estudo do conceito de parceria implica centrar também a atenção nas questões inerentes à utilização de recursos e alcance de resultados. A ênfase está, por conseguinte, no estudo do funcionamento da parceria no que toca à eficiência, ou seja, a relação recursos/resultados, e à eficácia, analisando os resultados quantitativos e qualitativos das acções conjuntas, ou seja, a «eficiência e eficácia da parceria» como segunda dimensão da grelha analítica (anexo, quadro n.º 2).

Assim, a estratégia metodológica consiste no estudo do conceito de parceria com base na análise de três projectos locais de promoção do emprego. O estudo em amplitude permite analisar múltiplas dimensões da realidade, possibilita a identificação da heterogeneidade e de elementos comuns aos casos (base para a construção da tipologia), permite centrar a atenção na relação estabelecida entre técnicos e entre estes e os indivíduos-alvo (estudo com ênfase nos actores), bem como reflectir sobre o contexto local e externo dos casos (análise com ênfase nas estruturas). Por seu lado, o estudo em profundidade permite apreender e analisar a «história» que determina as características essenciais de cada caso.

O estudo de casos possibilita também alguma flexibilidade metodológica. A execução e análise das entrevistas não são postas em causa se os casos não permitem recolher o mínimo de informação relativamente a determinada variável previamente definida na grelha. Concretamente, o estudo da variável «eficácia da parceria na ligação das actividades apoiadas ao mercado de bens e serviços» é limitado face à falta de informação sobre a maioria das microempresas criadas no âmbito do projecto cuja atenção incidiu sobre a promoção do auto-emprego, ou seja, o projecto Le Cheile; também não foi possível recolher informação sobre a eficiência e eficácia da actuação isolada das instituições, ou seja, sem uma lógica de parceria. No entanto, de acordo com os objectivos do trabalho relativos à dimensão «eficiência e eficácia da parceria», as variáveis centrais da grelha analítica correspondem à «eficiência da parceria em termos de emprego» e à «eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego», isto é, o estudo centra a atenção na integração via mercado de emprego e na comparação entre dinâmicas de parceria, embora a análise das microempresas e da actuação isolada das instituições parceiras pudesse enriquecer o nosso trabalho.

Foram efectuadas entrevistas semidirectivas a doze técnicos-representantes das instituições envolvidas e a seis indivíduos-alvo que integraram as

acções de formação. A recolha de informação quantitativa através de ficha estatística implicou o contacto directo e personalizado com trinta técnicos, também através de entrevistas.

A entrevista semidirectiva e a entrevista para recolha de informação estatística apresentam vantagens em relação à técnica do questionário por correio.

Com estas técnicas de recolha de informação foi possível criar condições mais favoráveis à espontaneidade dos entrevistados, solicitando um contacto prévio com estes por parte do coordenador técnico de cada projecto. Foi também concedida a possibilidade de revisão do texto da entrevista aos técnicos que a solicitaram, designadamente os técnicos-representantes da Sandeman e do Centro de Emprego no projecto Le Cheile. Estes técnicos chamaram-nos a atenção para determinados períodos da entrevista que não deveriam fazer parte do respectivo texto final. De salientar o caso do representante do Centro de Emprego, que solicitou a eliminação das respectivas respostas respeitantes às duas últimas questões, ou seja, aquelas que dizem respeito à variável «enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos».

Ambas as técnicas de recolha da informação permitem igualmente um contacto mais prolongado com o entrevistado e a realização do trabalho de campo com base em questões abertas com resposta orientada (no caso da entrevista semidirectiva) para os técnicos reflectirem sobre aspectos qualitativos da parceria e em questões semifechadas (no caso da entrevista para recolha de informação quantitativa) direccionadas para a obtenção de dados estatísticos, com a possibilidade, da nossa parte, de questionarmos novamente o técnico conforme a sua reacção inicial. Por exemplo, perante a resposta do técnico ao número médio de horas extraformação dedicadas a determinado projecto, solicitámos a explicação sobre a forma de cálculo deste dado.

ESTRUTURAS EXTERNAS E LOCAIS DAS PARCERIAS

Observa-se que as parcerias têm início e desenvolvem-se face à existência do quadro normativo e regulamentar inerente aos programas públicos que apoiam os projectos e ao contexto económico e social específico de cada local.

O enquadramento dos programas públicos, que corresponde à terceira dimensão de análise «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (anexo, quadro n.º 3), está associado à construção das parcerias de duas formas.

O quadro financeiro e regulamentar subjacente aos programas públicos enquadrava as actividades (anteriores aos projectos em estudo) especifica-

mente dirigidas para grupos-alvo desfavorecidos, que, por seu lado, possibilitaram a identificação de insuficiências e necessidades de actuação no âmbito social (por exemplo, criação de equipamentos sociais) e da promoção do emprego (por exemplo, aumento de competências dos indivíduos-alvo).

Os regulamentos dos programas enquadraram igualmente as formas de concepção dos projectos e a integração dos parceiros mais e menos activos. De salientar a obrigatoriedade normativa de integração de agentes empresariais (projecto Le Cheile), a concepção do projecto para (entre outras tarefas) a compatibilização de regulamentos de diferentes programas (projecto Formart) e a disponibilização de recursos logísticos (edifício-sede) face a eixos-base de intervenção estabelecidos pela Comissão Europeia (projecto Le Cheile).

Um dupla vertente do enquadramento externo dos programas, em termos do seu cariz restritivo e facilitador, está também subjacente ao desenvolvimento dos projectos À Medida, Formart e Le Cheile.

As restrições identificadas ligaram-se ao estabelecimento «de cima para baixo» de objectivos-chave (no caso da Iniciativa Comunitária Recite 2), às dificuldades no apoio técnico e financeiro (por exemplo, atrasos no financiamento) e na organização da formação (por exemplo, dificuldades de ordem formal no trabalho dos técnicos com determinados grupos-alvo) e à não elegibilidade de despesas (nomeadamente as tarefas extraformação).

O enquadramento facilitador foi revelado na maior flexibilidade conferida à formulação de objectivos pelos projectos (subprograma Integrar), na gestão administrativa e financeira dos projectos e na organização da formação (por exemplo, elegibilidade das despesas relativas à formação dos técnicos ou cruzamento das despesas com base em dois programas).

A natureza específica do contexto económico e social da cada local, correspondente à quarta dimensão de análise «Estruturas locais sociais, económicas e de emprego» (anexo, quadro n.º 4), está igualmente associada à concepção e ao desenvolvimento dos projectos.

O carácter multidimensional dos problemas locais teve tradução nas áreas de intervenção privilegiadas no período anterior aos projectos em análise: a promoção local do emprego dirigida para grupos desfavorecidos face ao mercado de emprego (nos três casos) e o trabalho social direccionado para crianças, adolescentes e idosos (nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia). A identificação de necessidades decorrentes de insuficiências de actuação das instituições envolvidas foi igualmente enquadrada por um contexto de desintegração social de determinados grupos de indivíduos (por exemplo, mulheres desempregadas com baixas qualificações).

O conjunto de formandos (enquanto subconjunto da procura local de emprego) induziu a reorganização dos processos durante a execução dos projectos À Medida, Formart e Le Cheile. As reformulações foram desen-

cadeadas, em parte, face às características específicas dos grupos-alvo. Com o intuito de elevar a motivação de indivíduos que inicialmente estavam desenquadrados, os projectos optaram por alterar o conteúdo programático da formação e por desenvolvê-la em contexto de trabalho. Estas opções foram traduzidas na simulação de um «ambiente empresarial» (projecto Formart), nas aulas práticas (nos três casos) e no acompanhamento dos formandos nas actividades em empresas de inserção e outras instituições públicas ou privadas (projectos À Medida e Le Cheile).

TIPOLOGIAS DE PROJECTOS: CONSTRUÇÃO, MATURAÇÃO E RESULTADOS DAS PARCERIAS

Evidencia-se a natureza específica de cada uma das parcerias tendo em conta as tipologias de construção, de maturação e de resultados.

No que diz respeito às formas de integração dos parceiros mais activos, consideramos uma «forte» construção da parceria quando as instituições se articulam para a concepção do projecto, com a consequente definição da participação de cada agente para a execução de tarefas-base. A construção é de carácter «intermédio» quando é definida em protocolo a disponibilização de recursos — por parte de pelo menos uma das instituições — para a execução de tarefas-base e, simultaneamente, no caso de não haver lugar a articulação na concepção do projecto.

Em termos de participação e articulação durante a execução do projecto, considera-se uma «forte» maturação da parceria quando o protagonismo da instituição proponente coexiste com o envolvimento alargado dos restantes parceiros. A maturação é «fraca» no caso de, paralelamente ao protagonismo da instituição líder, se observar um envolvimento limitado dos restantes agentes-parceiros.

No que concerne à reformulação organizativa dos projectos e às instituições de origem dos técnicos-representantes, a maturação é «forte» se a dinâmica de parceria é sobretudo de carácter permanente, «intermédia» no caso de a dinâmica apresentar uma natureza contrastada e «fraca» se estamos em presença de uma dinâmica pontual.

Consideramos uma eficiência quantitativa «elevada» ou «baixa» se os indicadores dos projectos apresentam valores, respectivamente, abaixo e acima da média. A interpretação contrária é feita no caso do indicador de eficácia. A taxa de integração no mercado de emprego permite complementar a análise qualitativa da dimensão profissional do conceito de competência.

Para a eficácia qualitativa temos por base as referências no texto das entrevistas a determinado nível de competência por parte dos técnicos integrados no respectivo projecto. As referências são de cariz positivo ou ne-

gativo. Considera-se que determinado nível de competência apresenta um desenvolvimento/dinamização:

- «Forte», se o número de referências é tendencialmente de carácter positivo;
- «Intermédio(a)», se as referências não apresentam uma característica dominante;
- «Restrito(a)», se o número de referências é tendencialmente de carácter negativo.

Aplicando o conjunto destes critérios à construção de tipologias, em termos do trabalho em parceria conclui-se sobre a natureza tendencialmente mais favorável do projecto À Medida, o carácter tendencialmente menos favorável do projecto Formart e a situação intermédia do projecto Le Cheile. Paralelamente à homogeneidade das tipologias no projecto À Medida, constata-se o carácter heterogéneo dos outros projectos.

No projecto À Medida, as tipologias de construção, de maturação e de resultados são de natureza «forte» e «elevada».

A tipologia de construção é «forte», dado que as formas de integração se baseiam na articulação das instituições mais activas nas fases de diagnóstico, levantamento de recursos e candidatura. Este projecto apresenta uma maturação «forte» por duas razões: primeiro, no que diz respeito às formas de participação e articulação, o caso de Amares revela o protagonismo dos parceiros da equipa técnica-base com envolvimento alargado das restantes instituições parceiras; segundo, quer a reformulação do projecto, quer os impactos nas instituições de origem, apresentam um carácter tendencialmente alargado. O projecto À Medida caracteriza-se pela tipologia «elevada» de resultados por via da dinamização de todas as dimensões de competência (com excepção da dimensão «empresarial») e, em termos quantitativos, da eficiência e eficácia relativas «elevadas».

No projecto Formart, as tipologias de construção e maturação são, respectivamente, «forte» e «fraca», enquanto a tipologia de resultados é tendencialmente de natureza «baixa» ou «restrita», ainda que «forte» em algumas dimensões da eficácia qualitativa.

A construção é «forte» porque as formas de integração são estabelecidas com base na articulação entre o ensino recorrente e a Esdime (instituição proponente), nomeadamente na fase de candidatura. A tipologia de maturação é «fraca» porque se evidencia o protagonismo da instituição proponente e o envolvimento limitado dos restantes parceiros e também dado que a reformulação restrita no projecto e nas instituições de origem reflecte a dinâmica pontual de parceria. Neste projecto, a eficiência e a eficácia relativas são

«baixas», enquanto a «forte» dinamização das dimensões «pessoal», «social» e «informativa» coexiste com o desenvolvimento «restrito» dos níveis «saber-fazer» e «fazer».

No projecto Le Cheile, a tipologia «intermédia» de construção e de maturação inerente às reformulações organizativas coexiste com uma «forte» maturação da participação e articulação entre parceiros e com a tipologia de resultados tendencialmente «elevada» ou «forte», ainda que alguns dos níveis de competência apresentem uma natureza «intermédia».

A construção é de tipo «intermédio» porque as formas de integração são contrastadas: embora a Cruz Vermelha (instituição proponente) tenha realizado a candidatura sem intervenção da Câmara, a integração desta instituição foi assegurada na base do protocolo para a cedência do edifício-sede. A maturação da parceria é «forte» com base no protagonismo dos parceiros responsáveis pela gestão do projecto (Cruz Vermelha e Câmara), que coincide com o envolvimento alargado das restantes instituições-parceiras. Por outro lado, a maturação é também «intermédia», pois este caso caracteriza-se pela reformulação parcial do projecto e pelo impacto tendencialmente restrito nas instituições de origem. Saliência ainda para a eficiência e eficácia relativas «elevadas» em termos quantitativos, com dinamização «forte» das dimensões «pessoal» e «social» e desenvolvimento «intermédio» dos restantes níveis.

CONDIÇÕES E FUNCIONAMENTO DO TRABALHO EM PARCERIA

Projecto À Medida

No projecto À Medida, onde o trabalho em parceria foi tendencialmente mais bem sucedido, podemos observar algumas limitações de actuação em termos de maturação dos processos.

Dois dos parceiros mais activos, a Segurança Social e a Câmara, mostraram dificuldades (de natureza orgânica e financeira das instituições de origem) em destacar um maior número de técnicos para o trabalho de acompanhamento extraformação (uma limitação comum aos três projectos), quer durante as actividades formativas, quer no apoio directo aos ex-formandos e aos empresários que os acolheram. A não elegibilidade deste tipo de despesa pelo subprograma Integrar explica também as dificuldades encontradas. De acordo com trabalhos de avaliação realizados a nível da União Europeia, salienta-se, a este propósito, a maior garantia para a empresa empregadora na base de serviços personalizados de apoio ao desempregado, mas também os custos elevados deste tipo de medidas (Borzaga *et al.*, 1998, p. 281).

Constata-se ainda a reflexão relativamente isolada da Associação Industrial do Minho sobre os objectivos da parceria, ou seja, o envolvimento deste

agente no processo não se revelou suficiente para suscitar a discussão estratégica em conjunto com os representantes do «núcleo duro» do projecto À Medida. Assim, a definição inicial de objectivos e a sua reformulação ao longo do projecto circunscreveram-se às instituições da área «social».

As principais potencialidades deste projecto, consubstanciadas na forte construção e maturação da parceria, surgem associadas a formas de trabalho conjunto ainda pouco habituais no nosso país no que diz respeito a este tipo de intervenção.

Em termos de construção da parceria, observa-se uma coincidência feliz de interesses de cada uma das três principais instituições com trabalho conjunto anteriormente desenvolvido. A direcção da Santa Casa da Misericórdia de Amares e respectiva equipa técnica decidiram uma inversão estratégica traduzida na complementaridade entre o trabalho social e a promoção do emprego. A Segurança Social, como entidade coordenadora da comissão local de acompanhamento (CLA), tinha à sua responsabilidade a integração social de um número elevado de famílias beneficiárias do rendimento mínimo garantido (RMG). Por seu lado, a Câmara vinha tendo dificuldades no fornecimento dos seus jardins-de-infância, tendo necessidade de colmatar esta insuficiência. A complementaridade de interesses no início e ao longo do projecto traduziu-se em objectivos e actividades comuns.

A nível da maturação dos processos, o envolvimento dos agentes empresariais centrou-se nas fases de formação e ligação ao mercado de emprego. As empresas privadas contribuíram para organizar a parte prática dos cursos, proporcionaram estágios, contrataram ex-formandos e adquiriram produtos e serviços da empresa de inserção. A Associação Industrial do Minho (entre outras tarefas) aconselhou a equipa técnica sobre as áreas (e respectivo conteúdo) da formação, tendo em conta a oferta local de emprego existente e futura. Segundo a avaliação da iniciativa comunitária «Terceiro Sistema», concluiu-se que os projectos mais bem sucedidos em termos de parceria com os agentes empresariais conseguiram, justamente, o envolvimento destes agentes na subcontratação de produtos e serviços às iniciativas de desenvolvimento local e emprego e no aumento da empregabilidade dos indivíduos-alvo para melhorar a possibilidade de integração em empresas existentes (European Commission, 2001, p. 50). Ou seja, tendo em conta esta experiência a nível europeu, constata-se que ao optar por este tipo de estratégia o projecto À Medida tinha, à partida, mais possibilidades de envolver os agentes-chave da oferta de emprego na integração social de desempregados. De salientar também que, ao contrário da iniciativa comunitária Recite 2, o regulamento do subprograma Integrar não impunha uma formação necessariamente direccionada para o auto-emprego, o que beneficiou a discussão sobre as opções de fundo do projecto por parte dos representantes do «núcleo duro».

Projecto Formart

Uma das principais características do projecto Formart é o protagonismo da instituição proponente (Esdime). Este tipo de casos é típico em regiões (como o Baixo Alentejo) onde as iniciativas potenciais escasseiam e, conseqüentemente, instituições como as associações de desenvolvimento local têm, necessariamente, protagonismo, assumindo o papel de promotor «substituto».

Em parte também associados a este fenómeno estão os antecedentes do projecto Formart em termos do envolvimento limitado dos restantes parceiros na construção do processo. A Segurança Social de Beja e o ensino recorrente limitaram as suas actividades (em conjunto com a Esdime) à participação em debates/diagnósticos sobre formação, auto-emprego e situação sócio-económica de beneficiários RMG. Pelo contrário, nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia as actividades conjuntas anteriores aos projectos À Medida e Le Cheile foram dinamizadas de forma mais aprofundada pelos parceiros, quer em termos de indivíduos-alvo abrangidos, quer a nível das tarefas (concepção de projectos, apoio à integração social e no mercado de emprego, formação).

Estas duas características-base do caso do Baixo Alentejo têm diferentes reflexos na concepção do projecto e ao longo do processo de maturação.

A participação conjunta da Esdime e do ensino recorrente através da CLA no diagnóstico das famílias beneficiárias do RMG teve continuidade na articulação entre os representantes destas instituições para a concepção, em conjunto, do projecto a candidatar ao subprograma Integrar. A aposta nas duas componentes de formação revelou um «valor acrescentado» face aos outros projectos, que optaram apenas pela componente profissional.

Na execução do projecto, a Esdime realizou as tarefas inerentes à componente profissional de formação e o ensino recorrente centrou a atenção na componente escolar. Ao contrário do que aconteceu nos outros projectos, ainda que as equipas técnicas destas instituições tenham sido criadas para o trabalho no terreno, estas não constituíram uma equipa-base, dado que a articulação entre os representantes foi de carácter pontual e centrada apenas na fase de formação.

Outra limitação decorreu da participação da Segurança Social de Beja durante a execução das actividades do projecto Formart. Ao contrário do caso de Amares, não foi criada uma equipa técnica para o trabalho no terreno na sequência de uma coordenação da Segurança Social. O núcleo executivo da CLA funcionou sobretudo para uma avaliação final sobre a evolução dos formandos beneficiários do RMG (uma percentagem reduzida do total dos formandos).

Por seu lado, uma estratégia direccionada para a promoção do auto-emprego foi compreensível face à escassez de oportunidades existentes e potenciais no mercado de emprego na zona de intervenção do projecto. No en-

tanto, esta estratégia condicionou igualmente a parceria com o ensino recorrente e com os agentes empresariais. A componente escolar surgiu desligada do conteúdo inerente à formação profissional de competências empresariais. As dificuldades no trabalho conjunto com os agentes empresariais na área do auto-emprego (v. a seguir o caso do projecto Le Cheile) foram acrescidas face a um meio que, estruturalmente, se apresenta com falta de «tradição» e iniciativa empresariais.

Projecto Le Cheile

No caso do projecto Le Cheile é necessário ter em linha de conta a natureza simultaneamente restritiva e facilitadora da iniciativa comunitária Recite 2, ou seja, as condições externas da parceria são particularmente relevantes para analisar este caso.

Neste programa comunitário, duas das principais áreas estratégicas eram a intervenção comunitária e a formação de competências empresariais para promover o auto-emprego. Pensamos que o estabelecimento «de cima para baixo» destes objectivos-base explica, em parte, a limitação da parceria no tocante à ausência de debate conjunto sobre as opções estratégicas de fundo. Esta circunstância teve reflexos diferentes na implementação do projecto em termos de maturação da parceria.

O objectivo da intervenção comunitária veio possibilitar uma continuidade do trabalho em parceria que tinha sido desenvolvido antes do projecto Le Cheile.

A necessidade de dar continuidade ao projecto «Desenvolvimento Comunitário do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia», resultante da parceria anterior entre a Cruz Vermelha e a Câmara, resultou numa forte participação no projecto Le Cheile em termos de disponibilização de recursos financeiros (ambas as instituições) e logísticos (Câmara) no sentido de criar e explorar o Centro de Desenvolvimento Local (edifício-sede do projecto) com base numa equipa técnica «de terreno» com carácter «permanente».

No seguimento do trabalho conjunto da Cruz Vermelha e do Centro de Emprego, realizado antes do projecto Le Cheile e no âmbito dos programas de formação do Instituto do Emprego e Formação Profissional, os representantes-técnicos destas instituições procuraram tirar partido do Centro de Desenvolvimento Local, privilegiando a melhoria do encaminhamento de indivíduos-alvo, baseado num atendimento adaptado a grupos sociais desfavorecidos por parte do Centro de Emprego.

Por outro lado, o objectivo ligado à formação dirigida ao auto-emprego, em parte, induziu dificuldades na parceria estabelecida com os agentes empresariais.

Ainda que a formação tenha sido adaptada aos indivíduos em causa, os técnicos-representantes dos agentes empresariais revelaram dificuldades no

acompanhamento, necessariamente frequente, das pequenas iniciativas empresariais entretanto criadas. Por seu lado, a equipa da Cruz Vermelha desenvolveu um tipo de trabalho que lhe pôs mais dificuldades, sobretudo devido aos meios humanos e técnicos exigidos a uma equipa de carácter «permanente» no acompanhamento dos pequenos empresários, cuja sede foi instalada fora das instalações do projecto.

A este respeito, as dificuldades do projecto de Vila Nova de Gaia na área da criação de emprego encontram também paralelo nas experiências relatadas por trabalhos de avaliação a nível europeu (Commission Européenne, 1998). Os pequenos projectos empresariais são, na generalidade, enquadrados por organizações associativas e de parceiros relativamente frágeis sob o ponto de vista dos recursos financeiros disponibilizados para apoio directo ao auto-emprego. Os trabalhos de avaliação concluem também sobre a excessiva dependência dos promotores em relação aos técnicos na concepção e direcção dos projectos, sendo que este tipo de empresários se sente desencorajado após alguns meses, isto é, necessita de acompanhamento técnico e personalizado durante o período inicial da sua actividade. Acresce que os sistemas de incentivos nacionais a pequenos empresários têm apresentado características regulamentares que, em determinados aspectos, são inadequadas a indivíduos-alvo com pouca ou nenhuma experiência empresarial e com falta de capitais próprios (Henriques *et al.*, 1991; Comissão de Coordenação Nacional, 2001).

Finalmente, para os três projectos é possível estabelecer dois tipos de relações entre as formas de maturação na ligação ao mercado de emprego e a eficiência e eficácia da parceria.

Nos três projectos os resultados foram favoráveis em termos de eficácia qualitativa nas dimensões «pessoal», «social» e «informativa» do conceito de competência. Estas dimensões de actuação corresponderam, por parte das instituições envolvidas no trabalho em parceria, a uma aposta aparentemente ganha de dinamizar a adaptação das formandas, isto é, de centrar a atenção na procura local de emprego. No entanto, as diferentes formas de maturação das parcerias na fase de ligação ao mercado de emprego já apresentaram resultados qualitativos diversos: para o nível «saber-fazer» os projectos À Medida, Formart e Le Cheile tiveram, respectivamente, uma eficácia qualitativa «forte», «fraca» e «intermédia», ou seja, uma tipologia que tem correspondência com a natureza mais ou menos favorável do trabalho em parceria com os agentes empresariais.

De salientar que, face aos dados estatísticos recolhidos, é possível estabelecer comparações entre os projectos. Assim, é também possível concluir que os projectos dirigidos para a ligação ao mercado de emprego (os casos de Amares e Vila Nova de Gaia) se traduziram, em termos quantitativos, em

níveis de eficiência e eficácia relativas elevadas. No entanto, nesta análise quantitativa não aprofundámos o estudo dos factores que contribuem para explicar as diferentes taxas de integração no mercado de emprego em cada projecto. Em particular, não aprofundámos, para as zonas de intervenção em que se inserem os projectos, a análise sobre as oportunidades efectivas e potenciais de emprego e as dinâmicas de iniciativa empresarial.

CONCLUSÃO

Na construção da parceria, o envolvimento das instituições revela-se em actividades conjuntas desenvolvidas anteriormente aos projectos À Medida, Formart e Le Cheile. A identificação de necessidades de actuação dos agentes envolvidos com base nas actividades antecedentes constitui uma das razões fundamentais (para além do enquadramento externo subjacente aos programas públicos) para a concepção do projecto (diagnóstico, candidatura) e consequente «definição preliminar» do envolvimento das instituições.

No caso de Amares observou-se a compatibilização de interesses comuns às três instituições do «núcleo duro» em termos do trabalho conjunto desenvolvido antes do projecto À Medida. No projecto Formart, o protagonismo da instituição proponente (situação típica de regiões como o Baixo Alentejo, com escassez de iniciativas potenciais) explica, em parte, o envolvimento limitado dos restantes parceiros nas actividades antecedentes ao projecto. No projecto Le Cheile, à semelhança do projecto À Medida, as actividades conjuntas antecedentes (neste caso com a Câmara e o Centro de Emprego) foram mais aprofundadas, quer a nível do número de indivíduos-alvo abrangidos, quer em termos de tarefas como a formação, a concepção de projectos ou o apoio à integração social e no mercado de emprego.

A maturação da parceria associa-se à implementação das actividades (utilização e combinação dos recursos disponibilizados e partilhados) de duas formas:

- Participação das instituições no processo de parceria em termos de recursos disponibilizados e partilhados e a nível das tarefas desenvolvidas;
- Dinâmica de parceria baseada na articulação entre parceiros e também nos impactos organizacionais ocorridos no projecto (alteração de objectivos e/ou tarefas) e nas instituições de origem (relações interinstitucionais e adaptação de novos métodos de trabalho).

Em termos de participação, os parceiros mais activos dos três casos mostraram dificuldades orgânicas e financeiras para destacar um maior nú-

mero de técnicos para as tarefas de acompanhamento extraformação. Em particular, de destacar a não elegibilidade deste tipo de despesa no subprograma Integrar, ou seja, o enquadramento financeiro dos projectos À Medida e Formart. No caso do projecto À Medida, o envolvimento dos agentes empresariais focou-se nas fases de formação e ligação ao mercado de emprego, enquanto no caso do projecto Le Cheile se centrou sobretudo na formação. No projecto Formart observou-se uma fraca participação dos agentes empresariais face a um meio como o Baixo Alentejo, que, em termos estruturais, se caracteriza pela falta de «tradição» e iniciativa empresariais.

A nível da articulação e dinâmica de parceria, a não imposição de uma formação direccionada apenas para o auto-emprego por parte do subprograma Integrar beneficiou os representantes do «núcleo duro» do projecto À Medida em termos do debate conjunto sobre as respectivas opções de fundo. No entanto, de salientar neste projecto a reflexão relativamente isolada do principal parceiro fora do «núcleo duro», a Associação Industrial do Minho. No projecto Le Cheile, o estabelecimento de «cima para baixo» de objectivos-base por parte da iniciativa comunitária Recite 2 explica, em parte, a ausência de debate conjunto sobre as opções estratégicas do projecto. Esta circunstância teve reflexos diversos: o objectivo-base «intervenção comunitária» veio possibilitar a continuidade do trabalho entre a Cruz Vermelha, a Câmara e o Centro de Emprego, que tinha sido iniciado antes do projecto Le Cheile; por outro lado, no objectivo-base «auto-emprego» a articulação do trabalho com os agentes empresariais revelou dificuldades no acompanhamento, necessariamente frequente, das microempresas criadas no âmbito do projecto. No projecto Formart, de salientar a articulação da instituição proponente com o ensino recorrente apenas na fase de formação ou com a Segurança Social de Beja na avaliação final de uma percentagem reduzida do total dos formandos. Em contraposição, nos projectos À Medida e Le Cheile as equipas-base de trabalho no terreno caracterizaram-se por uma forte articulação entre os parceiros de cada «núcleo duro». Nestes dois casos, em comparação com o projecto Formart, foram mais significativos os impactos organizacionais nos projectos e nas instituições de origem, ainda que no projecto À Medida a dinâmica de parceria tenha sido «forte» por comparação com o carácter «intermédio» do projecto Le Cheile.

Nos três casos, a eficácia qualitativa foi favorável no que diz respeito às dimensões «social», «pessoal» e «informativa» do conceito de competência. Por seu lado, a natureza mais ou menos favorável do trabalho em parceria com os agentes empresariais encontra correspondência no tipo de eficácia qualitativa inerente à dimensão «saber-fazer». Em termos quantitativos, e tendo em atenção as limitações analíticas referidas, é possível concluir que os projectos direccionados para a ligação ao mercado de emprego (projectos À Medida e Le Cheile) se traduziram em níveis «elevados» de eficiência e eficácia relativas.

Nos projectos estudados, em termos de inserção, a atenção é dirigida sobretudo para a adaptação da procura local de emprego. A produção de competências nas dimensões «pessoal», «social» e «informativa» reflecte a preocupação destes projectos no tocante à abordagem da cidadania. Privilegia-se a melhoria das capacidades de aprendizagem ao longo da vida, de relacionamento humano a nível familiar e da unidade empregadora e das capacidades autónomas de decisão pessoal e profissional.

A nível da inclusão, e dando ênfase à ligação ao mercado de emprego, uma das principais inovações deste tipo de projectos diz respeito à participação dos agentes empresariais. As parcerias propiciam a intervenção destes agentes na melhoria da empregabilidade e no aumento das oportunidades em termos de integração no mercado de emprego.

Assim, estas experiências de promoção local do emprego procuram complementar actividades de inserção e inclusão, ou seja, adoptando uma perspectiva de integração social com vista ao enriquecimento das acções sociais «tradicionais».

ANEXO — GRELHA DE ANÁLISE

Variáveis e indicadores da dimensão 1 «Construção e maturação da parceria»

[QUADRO N.º 1]

Variáveis	Indicadores
Construção da parceria	<ul style="list-style-type: none"> • Razões para a criação da parceria. • Formas de integração dos parceiros na parceria.
Conteúdo dos objectivos	<ul style="list-style-type: none"> • Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria. • Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado.
Participação das instituições no processo de parceria	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos disponibilizados por cada parceiro. • Formas de partilha dos recursos. • Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro.
Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego	<ul style="list-style-type: none"> • Formas e conteúdo da articulação entre parceiros para cada tarefa-base da promoção local do emprego. • Avaliações internas em conjunto do processo de parceria em que o(s) representante(s) da cada instituição parceira tenha(m) participado. • Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto. • Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros em termos de relações interinstitucionais e métodos de trabalho face à experiência adquirida durante os processos de parceria. • Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria.

Variáveis e indicadores da dimensão 2
«Eficiência e eficácia da parceria»

[QUADRO N.º 2]

Variáveis	Indicadores
Eficiência da parceria em termos de emprego	<ul style="list-style-type: none">• Número de meses de trabalho técnico a tempo inteiro por indivíduo integrado no mercado de emprego.• Número de horas por indivíduo integrado no mercado de emprego.• Custos por indivíduo integrado no mercado de emprego.
Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego	<ul style="list-style-type: none">• Taxa de integração no mercado de emprego.• Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo.• Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego.• Evolução das situações de pobreza.
Eficácia da parceria em termos dos indivíduos-alvo	<ul style="list-style-type: none">• Formas de contacto dos indivíduos-alvo com o projecto.• Motivação para a participação nas actividades do projecto.• Problemas de adaptação aos postos de trabalho por parte dos indivíduos-alvo.• Capacidades de adaptação aos postos de trabalho por parte dos indivíduos-alvo.• Balanço geral da experiência vivida por parte dos indivíduos-alvo no âmbito dos projectos.
Eficácia da parceria na ligação das actividades apoiadas ao mercado de bens e serviços	Dados das empresas de inserção: <ul style="list-style-type: none">• Rentabilidade comercial («prestação de serviços/custos das mercadorias e de pessoal»).• Resultados correntes antes dos impostos em percentagem do total dos custos.• Subsídios estatais em percentagem do total dos proveitos.

Variável e indicadores da dimensão 3
«Estrutura externa das políticas públicas de emprego»

[QUADRO N.º 3]

Variáveis	Indicadores
Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos	<ul style="list-style-type: none">• Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias.• Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito.

**Variáveis e indicadores da dimensão 4
«Estruturas locais sociais, económicas e de emprego»**

[QUADRO N.º 4]

Variáveis	Indicadores
Características sociais das zonas de intervenção dos projectos	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos qualitativos sobre pobreza e exclusão social. • Taxas de cobertura dos equipamentos da segurança social dirigidos para crianças, adolescentes e idosos. • Número de médicos por 1000 habitantes. • Taxa média de mortalidade infantil.
Características económicas das zonas de intervenção dos projectos	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição das empresas por dimensão. • Taxa de iniciativa empresarial. • Elementos qualitativos respeitantes aos sectores económicos e ao meio empresarial. • Potencialidades económicas das zonas de intervenção.
Oferta local de emprego existente nas zonas de intervenção dos projectos	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica. • Quocientes de localização para os sectores industriais e terciários.
Procura local de emprego das zonas de intervenção dos projectos	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de desemprego. • Potencialidades dos grupos-alvo na situação de desemprego. <p>População empregada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Níveis de qualificação. • Habilitações escolares. • Tipo de contrato. <p>População residente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principal meio de vida. • Situação na profissão. • Condição perante a actividade económica. <p>População desempregada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Género/tempo de inscrição. • Tempo de inscrição/grupo etário. • Género/grupo etário. • Género/habilitação.
Situação inicial dos indivíduos-alvo seleccionados para a formação no âmbito dos projectos em estudo	<ul style="list-style-type: none"> • Género. • Grupo etário. • Qualificação escolar. • Situação perante o emprego.

BIBLIOGRAFIA

- BORZAGA, C., *et al.* (1998), «Le rôle des entreprises d'insertion sur le marché du travail. L'éclairage d'une analyse économique», in J. Defourny, L. Favreau e J.-L. Laville (orgs.), *Insertion et nouvelle économie sociale: un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 267-292.
- BRESSAND, A., *et al.* (1989), *Strategic Trends in Services*, Nova Iorque, Harper and Row.
- CASTELLS, M. (2005), «A sociedade em rede», in G. Cardoso *et al.*, *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras, pp. 19-29.
- CASTELLS, M. (2002), *A Sociedade em Rede*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO NACIONAL (2001), *RIME – Relatório de Avaliação*, Lisboa, Comissão de Coordenação Nacional.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998), *L'Ère des emplois sur mesure — deuxième rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi*, DGV, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- DUPUY, G. (1994), «Réseaux», in J.-P. Auray, *Encyclopédie d'économie spatiale*, Paris, Economica, pp. 145-151.
- DUPUY, G. (1991), *L'Urbanism des réseaux*, Paris, Armand Colin.
- ESTIVIL, J., *et al.* (1994), *Partnership and the Fight against Exclusion*, col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», Bruxelas, EEIG. Animation and Research, European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action*, DGV, Luxemburgo, Office of Official Publications of European Communities.
- GEORIS, P. (1992), «La fonction de médiation au niveau local», in *Revue d'action sociale*, Março-Abril, n.º 2.
- HENRIQUES, J. M., *et al.* (1991), *O Programa ILE em Portugal: Avaliação e Perspectivas*, Lisboa, Escher.
- HIERNAUX, J.-P. (1997), «O partenariat, uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social», in J. Estivil (org.), *O Partenariado Social na Europa — Uma Estratégia Participativa para a Inserção*, Porto, cadernos REAPN, pp. 77-88.
- PERROUX, F. (1964), *L'Économie du XXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France.
- RODRIGUES, F., e STOER, S. (1998), *Entre Parceria e Partenariado*, Oeiras, Celta.