

# Processos de parceria e resultados em projectos locais de promoção do emprego

TIAGO CARRILHO

**RESUMO:** Neste artigo estudamos os processos de parceria e respectivos resultados de três projectos locais, *À Medida*, *Formart* e *Le Cheile*, com base na metodologia de estudo de caso. Para a análise consideram-se dois princípios: a interligação de processos e resultados, e a complementaridade dos estudos quantitativos e qualitativos. O trabalho em parceria traduz-se na concepção dos projectos, no envolvimento das instituições na disponibilização de recursos e na articulação de tarefas e em mudanças organizacionais nos projectos e nas instituições de origem dos parceiros. Esta «base» relacional possibilita a utilização e combinação de recursos que, por sua vez, produz resultados de natureza quantitativa e qualitativa em termos de promoção local do emprego e integração social.

**Palavras-chave:** Parceria, Resultados, Projectos Sociais, Emprego, Integração Social

## **TITLE: Partnership processes and results in local projects of employment promotion**

**ABSTRACT:** This article studies partnership processes and respective results in three local projects, *À Medida*, *Formart* e *Le Cheile*, analysed on the basis of case study methodology. The analysis considers two principles: processes and results interaction, and combination of quantitative and qualitative studies. Partnership work emerges in project design, in actors' involvement in making resources available and task co-ordination, and in organizational change in terms of projects and origin institutions. This foundation makes it possible to use and combine resources which generate quantitative and qualitative results in terms of local employment promotion and social inclusion.

**Palavras-chave:** Partnership, Outcomes, Social Projects, Employment, Social Inclusion

---

TIAGO CARRILHO

tcarrilho@univ-ab.pt

Professor Auxiliar da Universidade Aberta. Doutorado em Economia pelo ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Assistant Professor of Universidade Aberta. Phd in Economics by ISCTE.

Neste artigo estudamos três projectos locais de promoção do emprego tendo em consideração dois princípios: a ligação entre processos e resultados e a complementaridade das análises quantitativas e qualitativas. Defendemos que a análise dos resultados implica o estudo da vertente institucional da relação de agentes colectivos e individuais.

O inquérito decorreu entre Outubro de 2002 e Março de 2003 e compreendeu entrevistas personalizadas a trinta técnicos-representantes, para obtenção de informação estatística, e entrevistas semidirectivas a doze técnicos-representantes, para abordar as questões qualitativas do trabalho em parceria.

O projecto «À Medida» (AM) centrou a sua intervenção no concelho de Amares e realizou-se entre Março de 1998 e Dezembro de 1999. O projecto «Formart» (FO) direccionou a sua intervenção para os concelhos de Aljustrel, Castro Verde e Ourique e decorreu entre Março de 1998 e Dezembro de 1999. O projecto «Le Cheile» (LC) interveio no concelho de Vila Nova de Gaia e decorreu entre Setembro de 1998 e Junho de 2002.

O artigo está organizado em três partes:

1. Enquadramento analítico;
2. Metodologia;
3. Processos e resultados em três projectos locais de promoção do emprego.

## ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

Consideramos dois princípios para a análise de projectos de promoção local do emprego: a interligação de processos e resultados e a complementaridade dos estudos quantitativos e qualitativos.

Parte-se do princípio de que, aos resultados da utilização e combinação de recursos, está subjacente um enquadramento institucional e de indivíduos traduzido em processos com especificidades espaço-temporais. Centramos a atenção em formas de trabalho conjunto, considerando a parceria como o processo através do qual dois ou mais actores se relacionam com base em pressupostos-chave, que têm tradução na dinâmica de determinado projecto (Estivil *et al.*, 1994; Georis, 1992; Hiernaux, 1997; Rodrigues e Stoer, 1998).

Os pressupostos-chave correspondem ao que está subjacente à realidade concreta da parceria em termos de intervenção, isto é, constituem elementos base na relação entre actores que possibilitam a negociação e articulação de diferentes interesses com vista

à definição e concretização de objectivos, tarefas, resultados e processos de avaliação. Os pressupostos-chave na relação entre actores dizem respeito à natureza diversa dos parceiros (conforme o tipo, áreas de trabalho, motivações, objectivos, peso financeiro, etc.), ao trabalho conjunto apoiado na delimitação geográfica e na delimitação por projecto e à predisposição para negociar e agir na base da mudança. A esta predisposição e à natureza dos actores colectivos está associada uma «cultura» de parceria específica a cada uma das instituições e respectivos representantes envolvidos no projecto. Os agentes envolvidos estabelecem relações com a intenção de intervir no local através da concepção e desenvolvimento de projectos. Assim, a relação entre actores, na base de pressupostos-chave, tem tradução prática na dinâmica de parceria.

Considera-se que a análise das formas de construção e maturação dos processos (ver parte 3 deste artigo) permite enriquecer o estudo da ligação entre os pressupostos-chave na relação entre actores e a dinâmica de parceria. A predisposição para negociar no início e ao longo do processo tem tradução nas formas de integração, participação e articulação entre parceiros e no tipo de alterações organizativas no projecto. Por seu lado, a predisposição para agir na base da mudança é revelada sobretudo pela natureza dos impactos organizacionais ocorridos no projecto e nas instituições de origem dos técnicos-representantes.

As razões para a criação das parcerias permitem explicar a identificação de necessidades de actuação dos agentes envolvidos com base nas actividades antecedentes aos três projectos em estudo. Neste contexto, a concepção dos projectos (diagnóstico, candidatura) e conseqüente «definição preliminar» do envolvimento das instituições são desencadeadas com vista à implementação das actividades. Por seu lado, a dinâmica de parceria baseia-se na articulação existente entre parceiros e também nos impactos organizacionais ocorridos no projecto (alteração de objectivos e/ou tarefas) e nas instituições de origem (relações inter-institucionais e adaptação de novos métodos de trabalho).

Defende-se que o estudo dos processos implica centrar também a atenção nas questões inerentes à utilização de recursos e alcance de resultados. Analisa-se o funcionamento da parceria no que concerne à relação recursos/resultados e aos resultados quantitativos e qualitativos das acções conjuntas.

O envolvimento das instituições e respectiva dinâmica de parceria abrem a possibilidade de se levar à prática a promoção local do emprego. Ou seja, nos casos estudados, o trabalho conjunto de diversos parceiros permite a definição e execução de tarefas base de adaptação da procura de emprego (tarefas como informação, selecção de formandos, formação) e ligação ao mercado de emprego através de empresas exis-

tentes (ex: apoio aos ex-formandos e ao empregador na fase de estágio ou no início do contrato) e da criação de emprego (ex: apoio à elaboração do projecto empresarial, acompanhamento técnico da microempresa).

A dinâmica de parceria implica a existência de uma organização, ou seja, uma determinada utilização e combinação de recursos disponibilizados e partilhados, que «acontece» tendo em vista atingir resultados. A combinação de recursos é articulada entre parceiros de forma a estabelecer, através das respectivas tarefas, uma base «prática» de alcance dos objectivos pré-estabelecidos, ou seja, pressupõe a definição e implementação de uma estratégia. Estas formas de trabalho conjunto baseiam-se numa organização de natureza temporária e sujeita a modificações mais ou menos pronunciadas em face da evolução do projecto. Esta organização «em movimento» reúne parceiros que mantêm a sua individualidade, dedicando ao projecto, durante um determinado período de tempo, alguns dos elementos (recursos, tarefas) da sua própria actividade.

Relativamente ao princípio da complementaridade das análises quantitativas e qualitativas, defendemos, como Lopes (1995), que é possível sistematizar «... uma espécie de 'contabilidade social' reveladora dos custos e benefícios significativos resultantes da implementação do plano...» (p. 316) inerente a cada projecto. Este autor refere, ainda, a natureza diferente dos custos e respectivos resultados, que «... serão então estimados em termos monetários ou físicos sempre que possível, ou referidos como intangíveis em caso de impossibilidade de quantificação» (*ibidem*, p. 316).

Assim, outra das vertentes da análise diz respeito à contabilização de custos e resultados quantificados (ver parte 2). A análise custo-benefício pressupõe que os resultados podem ser expressos em termos monetários, o que não é o caso dos três projectos estudados, uma vez que se considera a taxa de integração no mercado de emprego. Desta forma justifica-se a nossa opção pela análise custo-eficácia, dado que neste tipo de estudo se pressupõe que os resultados possam ser expressos em termos «substantivos» (Rossi e Freeman, 1993, p. 364).

No estudo de caso ensaiamos a construção de indicadores inerentes à análise de projectos de promoção local do emprego (parte 3). A este nível seguimos a sugestão de Lopes (1995), Rossi e Freeman (1993) e Cohen e Franco (1993) no sentido de utilizar os estudos mais aprofundados para validar a comparação entre indicadores de diferentes projectos. A opção pela informação relativa ao «número de indivíduos (ex-formandos) integrados no mercado de emprego», resultado quantitativo essencial para o cálculo de indicadores como o «custo por cada indivíduo integrado no mercado de emprego» ou a «taxa de integração no mercado de emprego», encontra parale-

lo nos trabalhos de avaliação de programas e projectos europeus e nacionais inerentes às políticas sociais e de emprego (Comissão de Coordenação Nacional, 2001; Commission Européenne, 1998; European Commission, 2001; Geoideia/Iese, 1999; Henriques *et al.*, 1991).

A ênfase é igualmente colocada na identificação de resultados intangíveis e respectiva classificação (Lopes, 1995). No estudo de caso focamos a atenção na eficácia qualitativa dos projectos, analisando as diversas dimensões do conceito de competência (parte 3). Para alguns autores, a competência diz respeito ao conjunto de conhecimentos e capacidades de um indivíduo aos níveis pessoal, social, profissional, «empresarial» e de informação, inerentes à sua actividade produtiva e à sua existência em sociedade. Este conjunto de conhecimentos e capacidades pode ser considerado «ao nível do SER, ou seja, da auto-estima, da autoconfiança e da dignidade pessoal (dimensão pessoal); ao nível do ESTAR, ou seja, das pertenças e das redes sociais e dos vínculos e das relações comunitárias e afectivas (dimensão social); ao nível do FAZER, ou seja, da realização de tarefas reconhecidas pela sociedade ... (dimensão profissional); ao nível do CRIAR, ou seja, da definição e concretização de sonhos, ideias e projectos (dimensão empresarial, no sentido mais amplo do empreendedorismo); ao nível do SABER, ou seja, da capacidade de observar e interpretar os dados da realidade envolvente, de estar informado e de avaliar criticamente essa informação (dimensão informativa, incluindo a educação formal)» (Amaro *et al.*, 2001, p. 17).

Assim, optámos por focar a atenção no estudo de dois dos principais objectivos dos projectos identificados nas respectivas candidaturas: desenvolvimento dos níveis de competência e integração no mercado de emprego.

No que diz respeito à ponderação ou não dos objectivos (e respectivos resultados) inerentes a cada projecto, no nosso trabalho partimos do seguinte pressuposto: a comparação entre resultados tangíveis e resultados intangíveis de cada projecto é desenvolvida sem o recurso à sua ponderação de acordo com uma hierarquia de objectivos eventualmente estabelecida pelos parceiros intervenientes. O estudo da hierarquização dos objectivos é relevante sobretudo nos processos em que há conflitos de objectivos (Lopes, 1995). A análise dos testemunhos dos entrevistados, em relação às formas de integração das instituições na parceria e ao conteúdo dos objectivos de cada parceiro, revela que a eventual conflitualidade se situa sobretudo nos objectivos específicos do projecto LC (Vila Nova de Gaia) inerentes às tarefas de integração no mercado de emprego. Em termos práticos, a ênfase dos testemunhos dos representantes deste caso não é preferencialmente colocada na discussão sobre a importância do objectivo-chave «integração no mercado de emprego» – orientação

relativamente adquirida no início e ao longo do projecto –, mas sobre o tipo de tarefas desenvolvidas, com acento tónico no auto-emprego ou, alternativamente, na integração dos formandos em empresas existentes.

## METODOLOGIA

A estratégia metodológica consiste no estudo da eficiência e da eficácia tendo por base a análise de três projectos locais de promoção do emprego. O estudo em profundidade possibilita a apreensão da «história» e da «evolução» de cada caso relativamente às suas características específicas de base. O estudo em amplitude visa captar e analisar a natureza multidimensional da realidade em causa, quer em termos de relações estabelecidas entre técnicos e com os formandos, quer ao nível das estruturas locais e externas aos casos.

A análise baseia-se no texto das entrevistas semidirectivas efectuadas a doze técnicos representantes das instituições parceiras e em informação quantitativa recolhida através de ficha estatística, com base em entrevistas personalizadas com trinta técnicos e em fontes documentais dos projectos. A técnica da entrevista semi-directiva permite aprofundar o estudo qualitativo dos processos de construção e maturação das parcerias, bem como a análise da vertente qualitativa dos respectivos resultados. A entrevista personalizada para a recolha da informação estatística (complementada pelas fontes documentais) possibilita a clarificação e especificação de elementos metodológicos fundamentais para a análise custo-eficácia. Por esta razão, antes da apresentação do estudo empírico na parte 3, vamos sistematizar as questões relativas à recolha e tratamento da informação estatística.

No projecto LC, os dados estatísticos sobre horas e custos financeiros são apenas obtidos para as tarefas desenvolvidas no âmbito da formação para a valorização de competências empresariais e da criação e suporte de iniciativas empresariais, com o intuito de permitir a comparação com o tipo de actividades desenvolvidas nos projectos AM e FO.

No que diz respeito à informação sobre as horas, os dados recolhidos através da ficha estatística correspondem ao número médio de horas extra-formação normais e extraordinárias dedicadas por dia, semana ou mês ao projecto e ao número de meses dedicados ao projecto. As horas extra-formação das equipas técnicas dos três projectos incluem o tempo total de apoio às sessões de formação na prática.

As horas extra-formação das equipas técnicas são contabilizadas pelos inquiridos com base nas tarefas-chave dos projectos: selecção, encaminhamento/orientação,

organização da formação e acompanhamento (durante a formação em sala, na prática ou em situação de estágio/contrato). No projecto FO, as horas dedicadas pelas assistentes sociais baseiam-se no tempo dedicado às entrevistas aos beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), preliminares ao encaminhamento para a Esdime. No projecto LC, destaque ainda para o tempo afecto às reuniões com o avaliador externo. De referir que obtivemos o número total de horas de formação através da consulta da documentação respeitante a cada um dos projectos.

Em termos da recolha de informação sobre os custos, para além dos custos financiados pelo Subprograma Integrar e pela Iniciativa Comunitária Recite 2 (informação obtida através da documentação dos projectos), também recolhemos informação (através da ficha estatística) relativa aos rendimentos médios mensais dos técnicos que não foram pagos pelo programa que financiou o projecto, mas sim pelas suas instituições de origem. Em termos do tratamento da informação deste tipo de custos, na ponderação dos custos com os recursos humanos remunerados pelas instituições de origem, o ponderador corresponde à relação «n.º total de horas normais dedicadas ao projecto/n.º total de horas normais de trabalho na instituição de origem durante o período do projecto». Assim, os valores acrescentados aos custos financiados pelos programas incluem esta parte das remunerações dos recursos humanos paga pelas instituições de origem. De salientar que, no caso do projecto AM, é acrescentado ao custo total um terceiro valor relativo a tarefas extra-formação financiadas pelo Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza.

De referir igualmente o tipo de informação que não foi possível recolher e respectivas consequências.

Centramos a atenção na comparação entre os projectos dos efeitos directos, dado que a informação recolhida para os três casos é relativa apenas aos formandos em termos da sua integração no mercado de emprego. Ou seja, não sabemos se as microempresas com sede fora do Centro de Desenvolvimento Local (estrutura logística criada de raiz pelo projecto LC) criaram mais emprego para além da integração de ex-formandos como sócios fundadores.

No caso do projecto LC, não foi possível recolher a informação sobre as despesas da Câmara com o edifício-sede relativas à compra, reconstrução e manutenção do espaço. Assim, a contabilização dos custos totais deste projecto está subavaliada, uma vez que se trata da contribuição financeira de um dos parceiros para a criação de uma estrutura logística de raiz, fundamental para a execução das actividades. Desta forma, os indicadores de eficiência deste projecto devem ser relativizados à luz desta limitação.

Também face à escassez de dados, não foi possível estudar a «durabilidade» ou «sustentabilidade» do emprego, em particular no que concerne à duração do período durante o qual os ex-formandos estiveram empregados e à taxa de sobrevivência das microempresas criadas no âmbito dos projectos. Em particular, teríamos de aprofundar o estudo das estruturas locais da oferta de emprego nos concelhos correspondentes às zonas de intervenção dos projectos, analisando as oportunidades efectivas e potenciais de emprego e as dinâmicas locais de iniciativa empresarial em cada caso.

## PROCESSOS E RESULTADOS EM TRÊS PROJECTOS LOCAIS PARA A PROMOÇÃO DO EMPREGO

### Construção e Maturação da Parceria

As razões autónomas às instituições (entre outras razões) influenciam e são influenciadas pelas formas de integração na parceria. A criação de projectos dirigidos à promoção local do emprego foi desencadeada com base nas estratégias interventivas adoptadas pelas equipas técnicas pertencentes às instituições parceiras. Por exemplo, no caso das instituições proponentes, a assumpção institucional dos projectos aconteceu cimentada na estratégia de intervenção recente (Santa Casa e Cruz Vermelha) ou enraizada (Esdime) no âmbito do emprego. Simultaneamente, as próprias estratégias de intervenção das instituições proponentes foram reforçadas pela concepção do projecto em parceria (nos casos de Amares e Baixo Alentejo) e pela integração da Câmara de Vila Nova de Gaia na parceria para a disponibilização de recursos logísticos (no projecto LC).

Podemos observar que as razões institucionais externas (as normas regulamentares dos programas públicos) induzem igualmente determinadas formas de integração dos parceiros. As orientações normativas e regulamentares dos programas públicos de emprego que financiaram os projectos em estudo enquadraram, também, as formas de concepção dos projectos e a integração dos parceiros mais e menos activos. Exemplificando, no caso do Baixo Alentejo, a articulação entre a Esdime e o Ensino Recorrente na fase de candidatura foi enquadrada por normativas do Subprograma Integrar e do Programa Ensino Recorrente, à partida, incompatíveis (normas relativas à organização dos horários da formação). No caso de Vila Nova de Gaia, o protocolo para a cedência por parte da Câmara de um espaço próprio para a sede do projecto LC decorreu do objectivo de intervenção comunitária (um dos eixos base da Iniciativa Comunitária Recite 2), ou seja, a existência de um espaço-sede específico justificou-se face a um objectivo quantitativamente ambicioso em termos de indivíduos-alvo a abranger; o início dos contactos com os agentes empresariais por parte da Câmara ligou-se também a uma norma do mesmo programa (como vimos, a obrigatoriedade de integração destes agentes na parceria).

É possível observar que as razões institucionais internas explicam também as formas de integração dos parceiros. Por exemplo, no caso de Amares, as formas de integração dos parceiros mais activos decorreram de actividades relativamente isoladas, e consequentemente insuficientes, da Segurança Social e da Câmara de Amares. Antes do projecto AM, a Segurança Social mantinha a sua actividade com os beneficiários RMG apenas no âmbito da instituição e da CLA, enquanto a Câmara assegurava a subcontratação do fornecimento de refeições para jardins-de-infância a empresas privadas. Estas razões institucionais internas explicam a concepção do projecto em parceria pelas três instituições e a integração específica da Santa Casa (para dar continuidade, como instituição proponente, às actividades do projecto «InovarAmares»), da Segurança Social (para a coordenação de uma equipa no terreno dirigida, sobretudo, aos beneficiários do RMG) e da Câmara (para uma contribuição específica na formação de profissionais na área de cozinha para a infância e na criação da empresa de inserção vocacionada, sobretudo, para a prestação deste tipo de serviços).

Em termos do envolvimento no processo de parceria, distinguimos entre parceiros mais e menos activos com base em três critérios relativos à disponibilização de recursos e respectivo desenvolvimento de tarefas. Uma instituição parceira é considerada mais activa se preencher pelo menos um dos critérios seguintes:

- disponibilização de recursos humanos para tarefas de chefia ou coordenação do projecto (os casos da Segurança Social de Amares e da Câmara de Gaia) ou de parte do projecto (o Ensino Recorrente, na coordenação da componente escolar de formação no projecto FO);
- disponibilização de recursos financeiros para a execução de, pelo menos, uma das tarefas fundamentais para o desenvolvimento do projecto. Preenchem este critério o Ensino Recorrente, com o pagamento dos técnicos (formadores e coordenadores) a ser assegurado via Ministério da Educação, e a Câmara de Gaia, com a compra, reconstrução e manutenção do edifício-sede;
- disponibilização de recursos humanos para integrarem uma equipa técnica base desde o início do projecto (diagnóstico/candidatura ou contactos preliminares com parceiros) até ao seu termo (avaliação final interna). Este critério não contempla as tradicionais reuniões de parceiros, mas sim as equipas permanentes constituídas para o trabalho no terreno. Para além da Segurança Social de Amares e da Câmara de Gaia, também se enquadra neste critério a Câmara de Amares.

Com base nestes critérios, os parceiros mais activos são – para além, naturalmente, das instituições proponentes, Santa Casa (AM), Esdime (FO) e Cruz Vermelha (LC) –, para o projecto AM, a Segurança Social de Amares e a Câmara de

Amares; para o projecto FO, o Ensino Recorrente; e, no caso do projecto LC, a Câmara de Vila Nova de Gaia. Os parceiros menos activos são a Associação Industrial do Minho (projecto AM), Segurança Social de Beja (projecto FO), Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia, Sandeman e Associação de Empresas do Vinho do Porto (projecto LC).

Em termos da dinâmica de parceria, observam-se três tipologias: dinâmica permanente, dinâmica pontual e dinâmica contrastada. Esta diferenciação baseia-se no tipo de articulação existente entre os parceiros e também nos diferentes impactos organizacionais verificados nos três casos em estudo.

A dinâmica permanente decorre do trabalho conjunto das instituições mais activas e que estão representadas nas equipas técnicas de base, ou seja, equipas dirigidas sobretudo para o trabalho no terreno e com uma articulação regular e frequente entre os técnicos representantes. Esta dinâmica caracteriza-se tendencialmente pela reformulação alargada do projecto, pela continuidade estável das parcerias e pelo impacto alargado nos métodos de trabalho das instituições de origem.

Na dinâmica pontual de parceria, a articulação entre parceiros não é frequente e os técnicos representantes dos parceiros menos activos contactam de *per si* com a equipa base dos parceiros mais activos (projectos AM e LC) ou com a equipa técnica da instituição proponente (projecto FO). No projecto FO, ainda que as equipas técnicas da Esdime e do Ensino Recorrente sejam criadas para o trabalho no terreno, estas não constituem uma equipa base, uma vez que a articulação entre os representantes destas instituições é de carácter pontual. A dinâmica pontual caracteriza-se tendencialmente pela reformulação restrita do projecto, por impactos restritos nos métodos de trabalho das instituições de origem e pela continuidade instável das parcerias. Salienta-se, ainda, o efeito indirecto da parceria em determinadas instituições parceiras em termos, primeiro, da reflexão relativamente isolada sobre os objectivos do projecto e os métodos de trabalho adoptados; e, segundo, da participação separada em contactos/actividades posteriores envolvendo agentes exteriores à parceria.

A dinâmica contrastada de parceria caracteriza-se pela reformulação parcial dos projectos e por impactos restritos nos métodos de trabalho, ainda que baseados (por comparação com a situação anterior) na intervenção com um número mais elevado de indivíduos-alvo. Neste tipo de dinâmica observam-se igualmente formas de articulação com carácter simultaneamente permanente e pontual e a natureza diferenciada da continuidade das parcerias (estável entre determinadas instituições e de sentido contrário quando estão envolvidos outros parceiros).

Partimos, assim, do princípio de que a dinâmica de parceria encetada entre os representantes das instituições parceiras se traduz em formas de reformulação organizativa. Ou seja, as diferentes dinâmicas entre os actores associam-se a diversas formas de adaptação organizativa ao contexto específico, que vai sendo conhecido e com o qual os agentes interagem ao longo do processo.

A adaptação ao contexto específico de cada projecto dá origem à reformulação organizativa a três níveis:

- Reformulação dos projectos;
- Impacto nos métodos de trabalho das instituições de origem;
- Impacto nas relações interinstitucionais das instituições de origem.

A reformulação dos projectos surge na sequência da avaliação em conjunto dos parceiros ao longo do desenvolvimento de cada projecto. Observam-se três tipos de alterações organizativas dos projectos, correspondentes às três dinâmicas referidas anteriormente:

- Reformulação alargada, que consiste nas alterações interligadas de tarefas e objectivos, associadas a uma dinâmica sobretudo de carácter permanente entre os parceiros. No projecto AM, a interacção dos objectivos e das tarefas surgiu ligada a uma estratégia reorientada para as necessidades específicas de cada formando ao longo da frequência dos cursos e após a sua conclusão e pode ser observada, por exemplo, na ênfase colocada no conhecimento e sensibilização dos formandos para o mercado de emprego;
- Reformulação restrita, que diz respeito a modificações de tarefas menos vincadas do que na reformulação parcial (situação seguinte); estas alterações são inerentes a uma dinâmica pontual entre os parceiros. No projecto FO, a reorganização apenas dos cursos da Esdime em termos do conteúdo dos programas e duração dos módulos surgiu associada, entre outros factores, a uma fraca regularidade das reuniões entre coordenadores e formadores do Ensino Recorrente e da instituição proponente;
- Reformulação parcial, que consiste em alterações de tarefas associadas a uma dinâmica contrastada. No projecto LC, a existência de uma equipa técnica de base permitiu potenciar alterações mais aprofundadas do que no projecto FO, com base em actividades resultantes da implementação do Centro de Desenvolvimento Local.

Após a conclusão do projecto AM, o impacto alargado nos métodos de trabalho das instituições de origem representadas na equipa técnica base é traduzido na dinâmica permanente de parceria. Por exemplo, a representante da Segurança Social procurou motivar os técnicos mais novos desta instituição para avançarem com candidaturas no âmbito dos respectivos concelhos e, simultaneamente, coordenarem equipas no ter-

reno; ao nível da Câmara salientou-se o trabalho conjunto de três divisões (cultura e acção social, administrativa e financeira), que anteriormente trabalhavam isoladamente, e o alargamento dos horários dos jardins de infância da Câmara compatível com a nova situação das ex-formandas, como mães trabalhadoras.

Apesar de apresentarem dinâmicas diferentes, os projectos FO e LC revelam impactos restritos, embora diferenciados entre si, nos métodos de trabalho das respectivas instituições de origem. No projecto FO, os impactos decorreram de um trabalho com um número mais reduzido de indivíduos, quer em termos do total de formandos, quer no que concerne ao número de beneficiários RMG abrangidos. Os impactos do projecto LC, na equipa técnica da Cruz Vermelha prenderam-se com a experiência de encaminhamento específico de um número elevado de indivíduos que contactaram com o Centro de Desenvolvimento Local ao longo do projecto. Os impactos verificaram-se, também, na organização de formação adaptada aos indivíduos-alvo. Por seu lado, o trabalho conjunto (mais ou menos articulado) suscitou indirectamente a reflexão crítica relativamente isolada de algumas instituições parceiras (agentes empresariais, Centro de Emprego de Gaia e Ensino Recorrente) sobre as formas de trabalho adaptadas aos respectivos grupos-alvo.

Em termos do impacto nas relações interinstitucionais das instituições de origem, a dinâmica essencialmente permanente associa-se, no caso de Amares, à continuidade estável das parcerias após a conclusão do projecto AM. Por exemplo, a continuidade da parceria da Santa Casa com a Associação Industrial do Minho após o projecto traduziu-se pela participação deste agente na formação e consultoria direccionadas para a gestão de empresas de inserção (projecto «IES – Inovar na Economia Social» financiado pela Iniciativa Comunitária EQUAL – Programa para a Exploração de Novas Vias de Combate à Discriminação e à Desigualdade na Área do Emprego). Por seu lado, a dinâmica contrastada do projecto de Vila Nova de Gaia traduziu-se na continuidade diferenciada das parcerias. A parceria entre a Cruz Vermelha e a Câmara revelou uma continuidade instável, exemplificada pela falta de cumprimento, por parte da Câmara, no que diz respeito à encomenda de serviços dirigida a uma das microempresas (Amiamb) criadas no âmbito do projecto e nos atrasos verificados na manutenção do edifício-sede. Por outro lado, constatamos uma continuidade estável da parceria estabelecida entre a Cruz Vermelha e o Centro de Emprego, consubstanciada na potenciação do Centro de Desenvolvimento Local como estrutura privilegiada de apoio a indivíduos desfavorecidos e susceptíveis de encaminhamento específico para os organismos locais (sede do Centro de Emprego e respectivos centros de formação profissional). Saliência, ainda, para o efeito indirecto da actividade em parceria (após a conclusão dos projectos FO e LC) sobre os trabalhos conjuntos em que estiveram envolvidos apenas agentes exteriores a estes projectos.

### Resultados Quantitativos e Qualitativos dos Projectos

No Quadro I (p. 155) apresentamos os valores totais para cada projecto. A contabilização do dado «n.º de indivíduos integrados no mercado de emprego» é feita com base na situação de cada indivíduo perante o mercado de emprego três meses (no máximo) após a conclusão dos respectivos cursos. Considera-se um indivíduo integrado no mercado de emprego se este apresenta um vínculo contratual com a entidade empregadora ou se é sócio fundador da respectiva microempresa. Os respectivos indicadores de eficiência e eficácia quantitativas são apresentados no Quadro II, (p. 155). Neste Quadro, calculamos, também, a média simples de cada indicador no sentido de caracterizar a eficiência e eficácia relativas de cada projecto.

Os dados mostram-nos uma baixa eficiência relativa do projecto FO. Estes indicadores são explicados, por comparação com os outros projectos, pelo baixo número de indivíduos que passam para a situação de activos empregados (oito) (Quadro I). Em comparação com o projecto FO, os projectos AM e LC apresentam melhores indicadores de eficiência relativa, ainda que o projecto LC apresente o custo, o número de meses de trabalho técnico a tempo inteiro e o número de horas por indivíduo integrado inferiores ao projecto AM.

É necessário chamar a atenção que, no caso do projecto LC, o número efectivo de indivíduos que passam da situação inicial de desempregados para activos empregados no fim do projecto corresponde a 47, uma vez que, dos 55 indivíduos integrados, 8 encontravam-se empregados no início do projecto. Assim, é necessário relativizar a eficiência (e a eficácia) quantitativas deste projecto, dado que, nos restantes projectos em estudo, a situação inicial de todos os formandos era de desemprego. No entanto, se considerarmos, para o projecto LC, apenas este número de indivíduos (47) que efectivamente alteraram a sua situação perante o emprego, verificamos que, por comparação com o projecto AM, a eficiência relativa ainda se mantém mais elevada (Quadro II).

Em termos de eficácia relativa constatam-se taxas de integração no mercado de emprego elevadas no projecto LC (78,6%) e no projecto AM (71,8%). No caso do projecto AM, a taxa de integração no mercado de emprego, cerca de um ano e três meses após a conclusão da formação, era menos favorável (47,4%) do que na altura em que a mesma formação terminou (71,8%). Segundo a representante da Santa Casa, este tipo de indivíduos demonstram dificuldades em manter o seu posto de trabalho pelo facto, por exemplo, de terem falta de hábitos e disciplina de trabalho. Considerando apenas os indivíduos que efectivamente alteraram a sua situação inicial, verificamos que, no projecto LC, a taxa de integração no mercado de emprego passa a ser mais baixa do que no projecto AM, ou seja, 67,1% (ainda que acima da

média). Pelo contrário, a taxa de integração no mercado de emprego no projecto FO era baixa (17,8%).

Saliência, ainda, para os resultados qualitativos dos projectos, com base na análise das entrevistas semidirectivas aos técnicos representantes.

Na dimensão social do conceito de competência (nível «estar») para os projectos AM, LC e FO registaram-se melhorias na «educação», relação com colegas e técnicos, cumprimento de regras (assiduidade, respeito pela hierarquia) e na disciplina de estudo/trabalho. No projecto AM, as melhorias nesta dimensão são inerentes ao «saber-fazer», designadamente na disciplina de trabalho exigida para aplicar os conhecimentos técnicos adquiridos na formação «formal». No projecto FO, destaque para a maior convivência (fora do ambiente doméstico) e respectiva mobilidade geográfica por parte das formandas. No projecto LC, os resultados positivos no nível «estar» são associados também ao nível «saber-fazer», uma vez que, por exemplo, as melhorias no atendimento dos clientes aconteceram durante a experiência profissional proporcionada pela empresa de inserção «Pratos e Tratos» e pela Amiamb (microempresa criada no âmbito deste projecto). No entanto, a organização dos seminários/grupos de formandos (nível «saber») mostrou que parte dos indivíduos estiveram desenquadrados (pois tinham expectativas diferentes relativamente ao conteúdo dos cursos) e com falta de disciplina (ex: problemas de assiduidade).

Na dimensão pessoal do conceito de competência (nível «ser») registaram-se melhorias da auto-estima e motivação dos formandos associadas ao nível «saber-fazer» (nos três projectos) e ao nível «saber» (projecto FO). No caso de Amares, a melhoria da auto-estima é, igualmente, associada à motivação para apreender e aplicar os conhecimentos técnicos. No projecto FO, a maior motivação é associada à frequência da formação escolar e técnica. No projecto LC, por exemplo, a motivação dos grupos que deram origem à empresa de inserção e à Amiamb constituiu um resultado positivo associado ao nível «saber-fazer», pois observou-se uma «motivação extra com um projecto já validado» (entrevistado representante da Sandeman) e comum aos elementos do grupo. No entanto, parte dos formandos não demonstrou motivação para as actividades propostas no âmbito da formação (nível «saber»).

A dimensão informativa (nível «saber») dos projectos em estudo é traduzida pelo aumento da qualificação formal com a aquisição de conhecimentos técnicos e/ou escolares. No caso do Baixo Alentejo, destacou-se, em complemento com a formação profissional, a aquisição de conhecimentos ligados à componente escolar, com uma taxa de sucesso escolar elevada (91%) e respectiva certificação de conhecimentos.

O nível «fazer» (dimensão profissional) traduziu-se, para os indivíduos empregados após a formação, pela possibilidade de estes realizarem actividades reconhecidas pela sociedade. Paralelamente, regista-se a impossibilidade de aplicar profissionalmente conhecimentos adquiridos no caso dos indivíduos que não se integraram no mercado de emprego após a formação. A este respeito, de destacar a desistência de alguns formandos (nos três projectos) e a falta de autonomização dos beneficiários do RMG (projectos AM e FO).

O «saber-fazer» (dimensões informativa e profissional) traduz-se na aquisição e aplicação de conhecimentos escolares e/ou técnicos através das aulas práticas (nos três projectos), no caso da empresa – ainda que «não oficial» – de papel reciclado através do contacto com os clientes e respectiva actividade produtiva face a algumas encomendas (projecto FO), e na capacidade de trabalho, por exemplo, das formandas da empresa de inserção de Vila Nova de Gaia («... são excelentes executantes se estiverem bem ambientadas e bem chefiadas», palavras de um entrevistado representante da Sandeman) e de Amares.

O nível «criar» (dimensão empreendedorismo) é aplicável sobretudo ao projecto LC, uma vez que no projecto FO nenhuma das formandas passou para a situação de auto-emprego e no projecto AM apenas uma microempresa foi criada. No caso de Vila Nova de Gaia houve criação de algumas microempresas, ainda que a maioria dos formandos não tenham criado a sua própria empresa. Registam-se dificuldades na definição dos projectos, dada a sua falta de qualidade, e na concretização dos mesmos face aos problemas postos pela actividade de empresário. Ou seja, a sobrevivência «empresarial» a médio prazo deste tipo de unidades implicaria um acompanhamento contínuo a diversos níveis (marketing, contabilidade, fiscalidade, supervisão geral) e a relativa dependência dos mercados protegidos (ex: serviços sociais contratados pela Cruz Vermelha, no caso da empresa de inserção «Pratos e Tratos»). De destacar as dificuldades encontradas na fase de arranque das iniciativas empresariais no caso da inexistência deste tipo de mercados (neste sentido um dos pressupostos – não concretizado – da criação da Amiamb foi a contratação inicial de serviços a esta empresa por parte da Câmara).

## CONCLUSÃO

Partimos do princípio de que o enquadramento institucional e de indivíduos, correspondente a elementos base na relação entre agentes, está subjacente à utilização e combinação de recursos e respectivos resultados. As razões para a criação das parcerias permitem perceber o contexto em que surgem os parceiros e explicar as suas formas de integração. O envolvimento dos parceiros é reflectido na disponibi-

lização de recursos e no desenvolvimento de tarefas. As dinâmicas de parceria baseiam-se no tipo de articulação entre as instituições parceiras e traduzem-se em diferentes impactos organizacionais em termos de reformulação dos projectos, métodos de trabalho nas instituições de origem e continuidade das parcerias.

Consideramos que a predisposição para negociar no início e ao longo do projecto se reflecte nas formas de integração, participação e articulação e no tipo de impactos nos projectos. Consideramos, ainda, que a predisposição para agir na base da mudança se traduz sobretudo nos impactos nos projectos e nas instituições de origem.

Esta «base» de relação entre agentes abre a possibilidade de utilizar e combinar recursos humanos, logísticos e financeiros para a promoção local do emprego, que, por sua vez, produz determinados resultados. Desta forma estuda-se também o funcionamento da parceria em termos da relação recursos/resultados e dos resultados quantitativos e qualitativos. De salientar que a relação entre processos e resultados quantificados deve ser relativizada, uma vez que seria necessário aprofundar, no âmbito das zonas de intervenção, o estudo dos factores que, para além dos próprios projectos, influenciam o «n.º de indivíduos integrados no mercado de emprego», designadamente os factores inerentes às oportunidades efectivas e potenciais de emprego e as dinâmicas locais de iniciativa empresarial.

Na análise custo-eficácia, a ênfase está na contabilização e na validação da comparação de custos e resultados quantificados de diferentes projectos. Concluimos que é possível a comparação entre os indicadores quantitativos dos três projectos, tendo em atenção que consideramos a informação relativa apenas aos formandos em termos da sua integração no mercado de emprego (efeitos directos), ou seja, respeitante às respectivas actividades de pré-formação, formação e apoio extra-formação durante o período temporal dos projectos.

Neste exercício de comparação é necessário ter em atenção que a contabilização dos custos totais do projecto LC está subavaliada e que a análise da «sustentabilidade» do emprego é limitada, dado que só foi possível obter a informação sobre a situação dos ex-formandos perante o mercado de emprego num «ponto» temporal (três meses após a formação). Centrámos igualmente a atenção no estudo dos resultados intangíveis, que é baseado nas diversas dimensões do conceito de competência.

No caso do projecto AM, a estratégia de intervenção recente da Santa Casa de Amares (enquanto instituição proponente) no âmbito do emprego é reforçada pela

concepção do projecto em parceria com a Segurança Social e a Câmara, tendo estas três instituições identificado e trabalhado interesses comuns de actuação. Consequentemente, a reformulação do projecto com base na interacção de tarefas e objectivos surge ligada a uma estratégia reorientada para as necessidades específicas de cada formando durante e após os cursos, com participação dos agentes empresariais nas tarefas de ligação ao mercado de emprego. A dinâmica de parceria do projecto AM traduz-se, ainda, na continuidade estável do trabalho conjunto e no impacto alargado nos métodos de trabalho das instituições de origem do «núcleo duro». Os resultados quantitativos são favoráveis em termos relativos, sendo que são igualmente favoráveis os resultados qualitativos nos diversos níveis do conceito de competência (com excepção do «empreendedorismo»).

No projecto FO, a estratégia de intervenção enraizada da Esdime (instituição proponente) na área do emprego surge reforçada com a concepção do projecto em parceria com o Ensino recorrente. No entanto, na implementação do processo a dinâmica pontual de parceria é traduzida na reformulação restrita do projecto (limitada ao conteúdo dos cursos da Esdime), na continuidade instável das parcerias e no impacto restrito nos métodos de trabalho das instituições de origem. Os resultados quantitativos são relativamente pouco favoráveis, enquanto se apresentam mais favoráveis os níveis «estar», «ser» e «saber» dos resultados qualitativos.

No caso de Vila Nova de Gaia, a assumpção institucional do projecto LC por parte da Cruz Vermelha acontece cimentada na estratégia de intervenção recente no âmbito do emprego, que, por sua vez, é reforçada pela integração da Câmara para a disponibilização de recursos logísticos-chave (edifício para o Centro de Desenvolvimento Local). A dinâmica contrastada de parceria é traduzida, por um lado, no trabalho conjunto da Cruz Vermelha e do Centro de Emprego – que tem continuidade após o projecto – para a melhoria do encaminhamento de indivíduos-alvo (com base no referido Centro) e respectivo impacto nos métodos de trabalho da equipa técnica da Cruz Vermelha. Por outro lado, constata-se um impacto restrito nos métodos de trabalho das instituições de origem dos restantes parceiros e também uma continuidade instável da parceria entre a Cruz Vermelha e a Câmara. Os resultados quantitativos são favoráveis em termos relativos. Em termos do desenvolvimento de competências, os resultados em cada dimensão são contrastados.

A análise dos resultados de projectos locais de promoção do emprego implica o estudo da componente institucional da relação de agentes colectivos e individuais. A produção de resultados quantitativos e qualitativos depende da utilização e combinação de recursos disponibilizados, que, por sua vez, é inerente a processos institucionais com especificidades espaço-temporais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, R. R. *et al.* (2001), **Não à Pobreza – A Inclusão pela Economia**. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Lisboa.

COHEN, E. e FRANCO, R. (1993), **Evaluación de Proyectos Sociales**. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO NACIONAL (2001), **RIME – Relatório de Avaliação**. Comissão de Coordenação Nacional, Lisboa.

COMMISSION EUROPÉENNE (1998), **L'ère des Emplois sur Mesure – Deuxième Rapport sur les Initiatives Locales de Développement et d'Emploi**. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.

ESTIVIL, Jordi *et al.* (1994), «Partnership and the fight against exclusion». Col. **The Lessons of the Poverty 3 Programme**, E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2001), **Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action**. Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.

GEOIDEIA/IESE (1999), **Estudo de Avaliação Intercalar do PIC Leader II – Relatório Final**. Direção-Geral do Desenvolvimento Rural, Lisboa.

GEORIS, P. (1992), «La fonction de médiation au niveau local». *Revue d'Action Sociale*, Mars-Avril, n.º 2, pp. 19-34.

HENRIQUES, J. M. *et al.* (1991), **O Programa ILE em Portugal: Avaliação e Perspectivas**. Escher, Lisboa.

HIERNAUX, J.-P. (1997), «O partenariado, uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social». In ESTIVIL, J. (Eds.), **O Partenariado Social na Europa – Uma Estratégia Participativa para a Inserção**. Cadernos REAPN, Porto, pp. 77-88.

LOPES, S. (1995), **Desenvolvimento Regional**. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

RODRIGUES, F. e STOER, S. (1998), **Entre Parceria e Partenariado**. Celta, Oeiras.

ROSSI, P. e FREEMAN, H. (1993), **Evaluation – A Systematic Approach**. Sage Publications, London.

ANEXO

QUADRO I

Valores totais dos dados estatísticos dos projectos AM, FO e LC (\*)

Projectos/ /dados	N.º de meses de trabalho técnico a tempo inteiro (**)	N.º médio de horas (***)	Custos (preços constantes 2002) (Unidade: Euros)	Total de formandos	N.º de indivíduos integrados no mercado de emprego
AM	159	24 490	1 052 470,36	78	56
FO	136	20 906	625 774,85	45	8
LC	97	14 967	169 875,59	70	55

Fonte: Ficha estatística; Documentação dos projectos

(\*) Este quadro resulta da compilação dos dados relativos às horas de formação, às horas extra-formação normais e extraordinárias e aos custos financiados e não financiados por programas públicos, Não incluímos os respectivos quadros com o intuito de não sobrecarregar o anexo deste artigo.

(\*\*) Considera-se um mês de trabalho técnico a tempo inteiro equivalente a 154 horas por mês, ou seja, 7 horas \* 22 dias úteis.

(\*\*\*) Este dado representa o número total de horas dedicadas pelos técnicos na concepção, execução e avaliação das tarefas inerentes à promoção do emprego para os formandos seleccionados.

QUADRO II

Indicadores de eficiência e eficácia quantitativas dos projectos AM, FO e LC

Projectos/ /dados	N.º de meses de trabalho técnico a tempo inteiro por indivíduo integrado no mercado de emprego	N.º de horas por indivíduo integrado no mercado de emprego	Custos (preços constantes 2002) por indivíduo integrado no mercado de emprego (Unidade: Euros)	Taxa de integração no mercado de emprego (%)
AM	2,8	437	18 794,11	71,8
FO	17,0	2613	78 221,86	17,8
LC	1,8	272	3 088,65	78,6
LC (*)	2,1	318	3 614,37	67,1
Média simples	7,2	1108	33 368,21	56,1

Fonte: Ficha estatística; Documentação dos projectos

(\*) Considerando para os cálculos apenas os indivíduos que alteraram a sua situação perante o emprego entre o início e fim do projecto.